125 Dicas

Idéias para a Ação Municipal

Governo e Sociedade
Desenvolvimento Urbano
Desenvolvimento Social
Ação Administrativa

INSTITUTO PÓLIS

BNDES

125 Dicas

Idéias para a Ação Municipal

Instituto Pólis

Diretoria: Jorge Kayano (presidente), José Carlos Vaz (secretário executivo), Maria Elisabeth Grimberg e Nelson Saule Jr.

Equipe Técnica: Anna Luíza Salles Souto, Christiane Costa, Fernando Bastos, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Veronika Paulics

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes

Estagiários: Débora Gafanovitch, Juliana Ribeiro Brandão, Ricardo Avelino Correa de Godoy, Rodrigo Naumann Boufleur

CATALOGAÇÃO NA FONTE - CDI/PÓLIS

PAULICS, Veronika, Org.
125 Dicas - Idéias para a ação municipal. São Paulo, Pólis, 2000. 288p.

1. Gestão Municipal 2. Ação Administrativa
3. Governo e Sociedade 4. Desenvolvimento Social
5. Desenvolvimento Urbano 6. Experiências Inovadoras
7. Otimização de Recursos I. Pólis II. Título

Fonte: CDI Pólis

Equipe de realização desta edição:

Organização da publicação e edição de texto: Veronika Paulics
Revisão: Jandira Queiroz, Valéria Melki Busin, Marco Antonio Henrique
Índice Remissivo: Ruth Simão Paulino e W anda Lúcia Schmidt
Capa, projeto gráfico e editoração: Renata Junqueira - Bamboo Studio
Fotolitos: Digilaser e Bureau Bandeirante

Apoio: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Apresentação

Apresentamos esta edição dos **125 DICAS, do Instituto Pólis**, com a certeza absoluta de que as experiências aqui divulgadas são exemplos de que a gestão eficiente e responsável da coisa pública é meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, o que, no entender do BNDES, contribui para a Reforma do Estado.

De fato, como uma das principais instituições de Política Econômica de longo prazo no Brasil, o BNDES vem participando ativamente de ações voltadas para a reformulação do papel do Estado, nos diversos níveis da Federação brasileira. Neste sentido, tem sido grande o seu empenho em apoiar a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, com uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

Além dos vários programas tradicionais, o BNDES implementou o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT) para proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de aperfeiçoar sua capacidade de arrecadação e, ao mesmo tempo, incrementar a qualidade dos serviços prestados à população.

Também foi criado um *site* na Internet **(http://federativo.bndes.gov.br)** para divulgação de informações e estatísticas sobre o setor público, bem como para a troca de experiências entre administradores públicos, pesquisadores, organizações não-governamentais e eventuais interessados em políticas públicas. Com efeito, o **Banco Federativo** tem procurado tratar dos mais variados temas relacionados à Federação brasileira, como a Reforma Tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de apresentar indicadores tributários e fiscais. Este fórum de debates democrático e aberto cresceu e se dinamizou através de várias parcerias com outros órgãos e institutos de pesquisa, entre eles o Instituto Pólis. Uma das páginas mais visitadas do *site* é a do DICAS, do Instituto Pólis, disponível na Internet graças à parceria entre o Instituto Pólis e o BNDES.

Mais informação e mais transparência são, sem dúvida, a garantia perene do efetivo controle popular e do aprendizado da cidadania.

BNDES

Apresentação

O Brasil tem cerca de 5.500 municípios. Com o intenso processo de urbanização das últimas décadas, formaram-se ou cresceram cidades, com uma rapidez que tem poucos paralelos na história. Sem as infra-estruturas nem empregos suficientes, geraram-se, com a mesma rapidez, os dramas que hoje enfrentamos. Cidades com problemas de segurança, de habitação, de educação. Cidades mais antigas que já possuíam infra-estruturas, como São Paulo, viram-se rodeadas de periferias explosivas.

Formaram-se os grandes centros urbanos, mas a lógica da gestão pública não acompanhou. O Estado continuou centralizado, como no tempo em que o Brasil era dominantemente constituído por populações rurais dispersas. Como enfrentar os milhões de pequenos e grandes dramas que surgem em cada cidade, exigindo intervenções flexíveis e rápidas, com uma estrutura de gestão centralizada tanto em termos de gestão como de recursos? Gerou-se esta situação curiosa, de prefeituras na linha de frente dos problemas, e no último lugar na cadeia de decisão.

O setor privado entrou com força no novo campo que se abria nas cidades, gerando-se a indústria da saúde, a educação comercializada, o novo setor social privatizado. Organizou-se, como é natural, em torno à demanda de quem tem dinheiro. O Brasil passou a ter mais hospitais que parecem hotéis de luxo, escolas ou universidade onde as classes se enchem em função da necessidade de rentabilizar os investimentos. Com isto, foram drenados mais ainda os poucos recursos da área social, e se aprofundou o drama da polarização entre ricos e pobres, que constitui hoje a marca dominante pela qual o País é conhecido no mundo.

Neste contexto difícil, frente à inoperância de um Estado organizado segundo princípios ultrapassados, e ao viés pro-rico das iniciativas privadas no setor social, um número crescente de prefeituras, de organizações não governamentais, de associações de diversos tipos começaram a arregaçar as mangas e a buscar novas soluções. Vistas, de início, com desconfiança pelos “estatistas”, que temem uma desobrigação do Estado, e pelos liberais, que vêm nestas iniciativas uma reciclagem da eterna ameaça de esquerda, as novas experiências foram ganhando espaço.

Constatou-se que muitas coisas podem ser feitas diretamente pela sociedade civil organizada. Mais ainda, constatou-se que quando as próprias comunidades tomam

seus problemas em mãos, não buscam substituir o setor estatal ou o setor privado, mas constróem em geral arquiteturas organizacionais novas, articulando parcerias que envolvem os diversos atores interessados, tanto estatais como privados.

Surgem, assim, novas respostas, novas formas de organização, sistemas mais desburocratizados e menos centrados no lucro a curto prazo. Surge o "terceiro setor", começam a se desenhar novos paradigmas de gestão do desenvolvimento local.

Para mostrar estas tendências, nada melhor do que mostrar que coisas dão certo, em que regiões, e organizadas de que forma. O volume que segue relata de maneira simples, na linha do que o Instituto Pólis vem fazendo há alguns anos com o Boletim DICAS – Idéias para a ação municipal, um conjunto de iniciativas, envolvendo setores diferentes, municípios grandes e pequenos, prefeituras de diversas cores políticas, experiências que têm uma coisa em comum: constróem cidadania, e funcionam.

Ladislau Dowbor

Ladislau Dowbor é professor da PUC - SP e membro do Conselho Administrativo do Instituto Pólis.

Introdução

Este livro é uma coletânea de 125 textos publicados originalmente como DICAS – Idéias para a Ação Municipal. Voltado para dirigentes e técnicos municipais, parlamentares e lideranças sociais, DICAS é um boletim quinzenal do Instituto Pólis e existe desde dezembro de 1993. Chegando mensalmente a, pelo menos, 12 mil leitores, seu principal objetivo é divulgar as inúmeras experiências e propostas de políticas públicas que colaboram para a consolidação da democracia e a construção de uma sociedade justa e sustentável.

Numa parceria recente entre o Instituto Pólis e o BNDES, foram disponibilizados 100 edições do boletim DICAS na página do Banco Federativo (http://federativo.bndes.gov.br) e elaborados 24 fichamentos relatando experiências de otimização na arrecadação e na utilização dos recursos públicos. Para facilitar a consulta e o acesso, esta seleção de DICAS agora está sendo publicada também neste livro. Cada texto traz orientações de implantação, informações sobre recursos necessários e resultados das experiências, os principais atores envolvidos e as dificuldades que podem ser esperadas.

Longe de querer ser um manual de boas práticas a serem imitadas, a proposta do DICAS é difundir informações que levem os gestores e também as lideranças sociais a estarem atentos às alternativas possíveis que tornem mais democráticas e transparentes a formulação, decisão e implementação de políticas públicas, diminuindo as desigualdades sociais, otimizando os recursos públicos, ao mesmo tempo em que busquem "romper com os vícios da política brasileira como o clientelismo, a malversação dos recursos públicos, a corrupção, etc." [1]

Acreditamos que o DICAS tem um papel fundamental no processo de difusão de experiências inovadoras que, ajudando a superar a escassez de recursos, enfrentem os problemas sociais que acentuam a exclusão do acesso a bens e serviços e desrespeitam os direitos mais elementares de cidadania. Mais do que responder a um quadro da deterioração da administração pública com procedimentos administrativos, o desafio é projetar um novo papel do Estado brasileiro na construção de uma sociedade democrática, alterando as relações entre público e privado.

A temática articuladora destes 125 textos é a promoção de ações de desenvolvimento local, não só do ponto de vista do desenvolvimento econômico, mas também da sustentabilidade política, econômica, ambiental e cultural e a democratização do poder local. Os textos estão organizados em quatro temas principais: ação administrativa,

[1] FERREIRA, Anna Luíza Salles Souto, ALMEIDA, Marco Antonio & PETRUCCCI, Victor Augusto (1994). Santos: o Desafio de ser Governo. São Paulo. Publicações Pólis, 18. p. 69

desenvolvimento social, desenvolvimento urbano, governo e sociedade. Procuramos organizar a publicação de forma a permitir a pesquisa não só a partir destes quatro blocos principais, mas também a partir do índice remissivo.

Nestes seis anos de existência, o DICAS contou com vários parceiros e apoiadores.

Gostaríamos de destacar o trabalho de Carlos Antonio Morales e Cristina Correia Cabral que iniciaram o projeto, com a colaboração de Heloísa Nogueira, Flora Marin de Oliveira, Achim Wachendorfer e Klaus Schubert, da Fundação Friedrich Ebert do Brasil. E agradecemos a José Carlos Vaz, cujo trabalho tornou o DICAS uma referência cada vez maior para dirigentes e lideranças sociais empenhados na formulação de políticas públicas democráticas.

Agradecemos também o apoio de vários autores, consultores e entrevistados que acreditaram na importância de divulgar tanto sua experiência quanto suas propostas de políticas públicas para que outros pudessem aproveitá-las na formulação de projetos e em atividades de capacitação.

Agradecemos também a colaboração da equipe do Instituto Pólis que, ao assumir o DICAS como um projeto coletivo, garantiu a sintonia das experiências publicadas com as preocupações manifestadas nos diversos fóruns e redes dos quais participamos. O apoio da equipe administrativa foi indispensável para a continuidade do projeto ao longo destes anos.

Agradecemos o apoio dos técnicos do BNDES ao trabalho desenvolvido pelo Instituto Pólis, incluindo o DICAS na página do Banco Federativo e patrocinando esta edição, permitindo, desta forma, o acesso de um número cada vez maior de leitores ao material por nós produzido.

Além do apoio inicial da Fundação Friedrich Ebert do Brasil e do atual apoio do BNDES, o DICAS contou e conta com o apoio de inúmeros parceiros, como Frère des Hommes, Programa Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getulio Vargas e Fundação Ford) e Unicef. A todos eles o nosso agradecimento.

Atualmente o projeto DICAS apoia e participa de várias iniciativas e organizações que também buscam a difusão de experiências e propostas de políticas públicas inovadoras, como a Fundação Abrinq, o Programa Gestão Pública e Cidadania e a Rede de Bancos de Dados de Gestão Local.

Esperamos que este livro seja útil para a consolidação de práticas políticas que promovam o desenvolvimento de forma a garantir a todos os brasileiros o exercício da cidadania.

Veronika Paulics e Jorge Kayano

Sumário

Ação Administrativa

Aumentando as Transferências de ICMS e IPVA 15
Avaliando a Gestão..... 17
Cartão Saúde..... 19
Cobrança de Tributos e Atendimento ao Contribuinte..... 21
Consórcio de Recursos Hídricos..... 23
Consórcio Intermunicipal de Saúde..... 25
Consórcios Intermunicipais..... 27
Consórcios Intermunicipais de Cultura..... 29
Contribuição de Melhoria..... 31
Formação de Funcionários de Bibliotecas..... 33
Formação de Recursos Humanos..... 35
FUNDEF..... 37
Geoprocessamento..... 39
Indicadores de Desempenho de Arrecadação..... 41
Informática na Prefeitura 45
Justiça Tributária e Fortalecimento Financeiro do Município..... 47
Manutenção Preventiva de Próprios..... 49
Medindo a Qualidade de Vida..... 51
Medindo o Desempenho da Gestão..... 53
Melhorando a Qualidade das Obras..... 55
Provas Práticas para Seleção de Pessoal 57
Recadastramento Imobiliário..... 59
Reduzindo a Burocracia na Prefeitura..... 61
Revisão da Legislação Municipal de Tributos..... 63
Revisão da Planta Genérica de Valores..... 65
Revisão no Processo de Fiscalização de Cobrança de Tributos..... 67
Sistema de Informações Georreferenciadas..... 69
Sistema Municipal de Arquivos..... 71
Superando o Governo Centralizado..... 73

Sumário

Desenvolvimento Social

A Biblioteca no Ônibus..... 77
A Violência na Escola: Como Enfrentá-la..... 79
Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos..... 81
Assistência Domiciliar à Saúde..... 83
Atenção à Gravidez na Adolescência..... 85
Brincar é um Direito da Criança..... 87
Casa Rosa Mulher..... 89
Combatendo a Desnutrição Infantil..... 91
Combatendo a Evasão Escolar..... 93
Combatendo a Fome com Alimentação Alternativa..... 95
Convênio Creches Comunitárias..... 97
Cooperativas de Catadores de Papel..... 99
Cooperativas de Trabalhadores..... 101
Crédito Popular..... 103
Criança Fora da Rua, Dentro da Escola..... 105
Defesa Civil Municipal..... 107
Ecoturismo..... 109
Escola de Dança e Integração Social..... 111
Escola de Ecologia Humana e Educação para Cidadania..... 113
Grupo de Apoio a Crianças com Câncer..... 115
Implantando o Programa de Garantia de Renda Mínima..... 117
Kit Profissional..... 119
O Município e a Saúde Mental..... 121
Política de Abastecimento..... 123
Pólo Agroflorestal..... 125
Pomares Caseiros..... 127
Portosol..... 129
Programa Bolsa Escola..... 131
Programa de Garantia de Renda Mínima..... 133
Programa Geração de Emprego e Renda..... 135
Programa Mãe-Canguru..... 137
Programa Médico de Família de Londrina..... 139
Programa Médico de Família de Niterói..... 141
Programa Miguilim..... 143
Programa Social da Mangueira..... 145
Projeto Axé..... 147
Projeto Meninas de Santos..... 149
Projeto São Pedro..... 151
PROVE - Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural..... 153
Saúde Criança Renascer..... .155
Terra Solidária..... 157
Universalização do Ensino em Icapuí..... 159
Universidade do Professor..... 161

Desenvolvimento Urbano

As Tarifas de Ônibus..... 165
Coleta Seletiva e o Princípio dos 3 Rs..... 167
Coleta Seletiva e Reciclagem do Lixo..... 169
Condomínios Horizontais..... 171
Integração Pontual do Transporte Coletivo..... 173
Invertendo Prioridades nas Vias Públicas..... 175
Legislação de Uso e Ocupação do Solo..... 177
Mais Casas com Novas Leis..... 179
Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte..... 181
Os Muitos Centros de Uma Cidade..... 183
Plano Municipal de Transportes..... 185
Reciclagem de Entulho..... 187
Saneamento Ambiental..... 189
Saneamento Básico em Angra dos Reis -RJ..... 191
Sistema de Coleta e Tratamento de Lixo..... 193
Sistema de Controle para o Transporte..... 195
Todos Têm Direito a se Locomover..... 197
Trólebus..... 199
Vida Nova para o Centro da Cidade..... 201
Zona de Especial Interesse Social..... 203

Governo e Sociedade

A Internet e os Municípios..... 207
Ação Cultural Descentralizada..... 209
Atração de Empresas para o Município..... 211
Casas de Cultura e Cidadania..... 213
Comissão de Investigação e Fiscalização do Trabalho..... 215
Conselho Municipal de Cultura..... 217
Conselho Municipal de Transportes..... 219
Controle Social do Orçamento..... 221
Desenvolvimento e Ações do Governo Local..... 223
Esportes e Cidadania..... 225
Feiras de Projetos..... 227
Formação de Agentes Culturais..... 229
Fórum Municipal de Cultura 231
Fundação Cultural do Município..... 233
Gestão Democrática da Educação 235
Gestão Municipal da Água..... 237
Incubadoras de Empresas..... 239
Informações para a Sociedade Civil..... 241
Informática e Promoção da Cidadania..... 243
Lei de Incentivo à Cultura..... 245
O Município e a Educação..... 247
Orçamento em Valores Reais..... 249
Orçamento Participativo..... 251
Ouvidoria Pública..... 253
Política Municipal de Cultura..... 255
Política Municipal de Direitos Humanos..... 257
Política Municipal de Juventude..... 259
Preparando-se para Intervir na Economia..... 261
Regulamentação do Comércio Informal..... 263
Requisitos para um Projeto de Desenvolvimento Local..... 265
Serviço Móvel de Atendimento ao Cidadão..... 267
Simplificando o Orçamento..... 269
TV da Cidade..... 271

Sumário

Governo e Sociedade

A Internet e os Municípios 207
Ação Cultural Descentralizada 209
Atração de Empresas para o Município 211
Casas de Cultura e Cidadania 213
Comissão de Investigação e Fiscalização do Trabalho 215
Conselho Municipal de Cultura 217
Conselho Municipal de Transportes 219
Controle Social do Orçamento 221
Desenvolvimento e Ações do Governo Local 223
Esportes e Cidadania 225
Feiras de Projetos 227
Formação de Agentes Culturais 229
Fórum Municipal de Cultura 231
Fundação Cultural do Município 233
Gestão Democrática da Educação 235
Gestão Municipal da Água 237
Incubadoras de Empresas 239
Informações para a Sociedade Civil 241
Informática e Promoção da Cidadania 243
Lei de Incentivo à Cultura 245
O Município e a Educação 247
Orçamento em Valores Reais 249
Orçamento Participativo 251
Ouvidoria Pública 253
Política Municipal de Cultura 255
Política Municipal de Direitos Humanos 257
Política Municipal de Juventude 259
Preparando-se para Intervir na Economia 261
Regulamentação do Comércio Informal 263
Requisitos para um Projeto de Desenvolvimento Local 265
Serviço Móvel de Atendimento ao Cidadão 267
Simplificando o Orçamento 269
TV da Cidade 271

Ação Administrativa

Aumentando as Transferências de ICMS e IPVA

Uma postura ativa da prefeitura para aumentar a arrecadação dos impostos estaduais pode ampliar a receita municipal.

AUTORES: JOSÉ CARLOS VAZ E ANNA LUIZA S. SOUTO

A política tributária do município não pode se restringir ao estabelecimento e administração dos tributos municipais. A maior parte da receita dos municípios brasileiros provém de repasses de impostos federais e estaduais, que são responsabilidade dos Estados e da União. A maioria dos municípios aguarda esses repasses, de maneira passiva. Entretanto, os impostos estaduais (IPVA e ICMS) são repassados também em função de sua arrecadação no município. Assim, quanto maior for a arrecadação destes impostos no município, maior será sua participação nas transferências estaduais. Portanto, ao aumentar sua arrecadação, o município ampliará suas receitas totais. O fato de não serem impostos municipais não impede que a prefeitura procure melhorar sua arrecadação.

O QUE FAZER?

As principais ações para aumentar a arrecadação podem ser organizadas em três grupos: aumento da fiscalização, incentivo à ocorrência do fato gerador do tributo e redução da inadimplência. Para os impostos estaduais, as prefeituras podem realizar ações do primeiro e do segundo grupo. Apesar de não terem poder para reduzir a inadimplência, podem auxiliar o governo do Estado na fiscalização do ICMS, podem estimular a realização de atividades comerciais ou o licenciamento de veículos no município, aumentando, respectivamente, a arrecadação do ICMS e do IPVA.

MAIS ICMS

No caso do ICMS, que tem um peso muito maior que o IPVA, as duas formas de ação podem ser empreendidas.

a) *Auxílio à fiscalização*

A prefeitura pode oferecer suporte ao governo do Estado para a fiscalização do ICMS. É importante firmar convênios para definir e organizar essas ações conjuntas. Normalmente, a forma mais simples de auxiliar a atividade de fiscalização é fornecer infra-estrutura: colocando pessoal de apoio, instalações, combustível ou veículos à disposição da Secretaria da Fazenda do Estado. É possível também, estabelecer convênios que permitam à própria prefeitura, através de seus funcionários, realizar diretamente a fiscalização do ICMS.

As campanhas de incentivo à exigência de nota fiscal pelos consumidores também funcionam como forma de reduzir a sonegação, constituindo uma fiscalização indireta. Entretanto, muitos especialistas avaliam que este tipo de fiscalização só traz bons resultados quando envolve interesses diretos dos consumidores, através da penalização pela compra de mercadorias sem nota fiscal, ou pelo oferecimento de benefícios pela exigência da nota fiscal.

É bastante usual que os Estados realizem concursos para incentivar a prática dos consumidores exigirem nota fiscal, sorteando prêmios aos que recolhem as notas fiscais. As prefeituras podem realizar concursos semelhantes, oferecendo prêmios em função da apresentação de notas fiscais de empresas instaladas no município (ou seja, cujo recolhimento de ICMS contribui para o cálculo da participação do município no repasse do governo estadual). Uma das exigências para se participar do concurso, pode ser a quitação de débitos com a prefeitura, tanto da parte do contribuinte quanto do comerciante, que regularizará seus débitos para não perder compradores caso suas notas fiscais não tenham validade para o concurso.

Em municípios pequenos, os dias de sorteio podem ser transformados em eventos sociais e políticos, convertendo-se, inclusive, em alternativa de lazer.

Pode-se, também, cogitar a participação do governo municipal em um concurso promovido pelo governo estadual, oferecendo prêmios próprios para as notas fiscais referentes ao município.

b) Incentivo às atividades comerciais

Além de ações voltadas diretamente ao aumento da arrecadação, a prefeitura pode, ao incentivar as atividades comerciais no município, conseguir aumento de arrecadação do ICMS em sua base territorial. Esta alternativa é especialmente válida para municípios cujos habitantes façam suas compras em cidades vizinhas.

Uma das formas de provocar mudanças nos hábitos de compra da população é tornar mais competitivo o comércio local. Pode-se também estimular a instalação de novas empresas no município. Para identificar produtos ou mercados que possam competir com outros municípios, será preciso fazer um diagnóstico da economia local.

Como grande parte das ações de ampliação da arrecadação de ICMS passa por iniciativas conjuntas entre prefeitura e comerciantes (ou outros atores sociais), o programa de aumento de arrecadação e valorização do comércio local deve contar com a participação e integração da comunidade. Sempre que possível, a prefeitura deve fazer com que os comerciantes beneficiados pelos eventos ou promoções arquem com, pelo menos, parte dos custos.

MAIS IPVA

Para aumentar a arrecadação do IPVA não há muitas atividades de fiscalização que o município possa realizar. É necessário estimular o licenciamento de veículos no município. Atrair para o município a instalação de empresas (veja DICAS Atração de Empresas para o Município) que dependem de uma frota grande de veículos é a alternativa mais vantajosa, como no caso as empresas de ônibus, transportadoras e locadoras de veículos. Pode-se oferecer benefícios através de uma redução de taxas e ISS que resulte em um valor inferior àquele gerado pelo aumento da parcela do município da arrecadação adicional de IPVA (50% da arrecadação).

EXPERIÊNCIAS

Ronda Alta-RS (12 mil hab.) implantou um programa de aumento da arrecadação do ICMS, a partir de 1990, que uniu o auxílio à fiscalização e o incentivo ao comércio.

Várias intervenções de estímulo às vendas do comércio local foram realizadas. Um dos melhores exemplos é a

Feira da Pechincha. Nesta feira, o comércio expunha seus produtos e toda noite havia uma programação cultural com espetáculos de artistas de outras cidades e do próprio município (violeiros, gaiteiros etc.). A feira conseguiu reunir cerca de 3 mil pessoas por noite. Para que os moradores do interior também pudessem participar, a prefeitura colocou transporte à sua disposição. Foi montado, também, um parque infantil com ingresso gratuito para os estudantes.

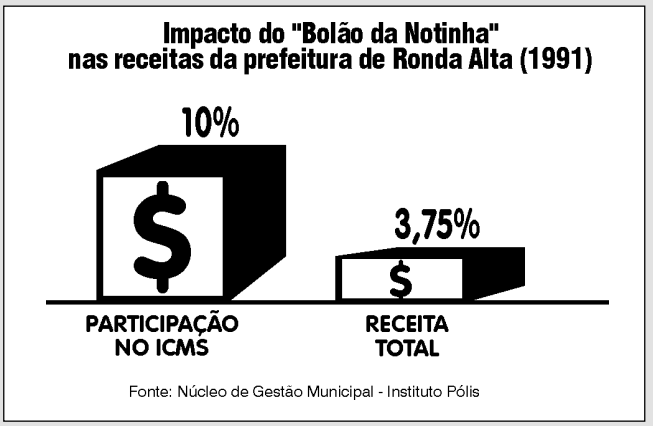
Seguindo a proposta de integrar a comunidade em torno do desenvolvimento do município, a prefeitura criou a campanha *Bolão da Notinha*, um programa destinado a aumentar a arrecadação de ICMS, incentivando os consumidores a exigirem nota fiscal no ato da compra. Ao atingir determinado valor em notas fiscais, o comprador podia trocá-las por cupons com os quais concorria a uma série de prêmios todos os meses e no final do ano participava do sorteio de um carro novo.

Essa iniciativa da administração contou com o apoio dos comerciantes locais, por acenar com a perspectiva de um aumento de suas vendas. Além de se prontificarem a oferecer alguns dos artigos a serem sorteados, eles também eram os responsáveis por organizar um jantar mensal, no decorrer do qual era realizado o sorteio. Esse jantar reunia muitas pessoas, tornando-se um momento de confraternização e debate de idéias. A cada mês o prefeito discursava sobre um determinado tema e convidava as lideranças políticas de oposição para apresentarem seus projetos para o município. A renda desse jantar revertia para uma das associações locais, num sistema de rodízio (Brigada Militar, Associação dos Pequenos e Micro Empresários, Sindicatos, etc.).

O Bolão da Notinha notabilizou-se por ser uma prática simples e eficiente. Grupos de comerciantes das regiões vizinhas passaram a procurar a prefeitura de Ronda Alta para obter informações sobre o programa, visando implementá-lo em suas cidades.

Resultados

Os benefícios trazidos pelas ações de que levam à melhoria da arrecadação do ICMS e do IPVA tendem a ser mais amplos do que o simples aumento da receita municipal. Como grande parte das ações possíveis está relacionada com intervenções na atividade econômica, pode-se combinar resultados positivos para as receitas da prefeitura com a ampliação da oferta de empregos ou da renda dos cidadãos. Um programa que use medidas de incentivo ao comércio pode ser espaço para criação de um Fórum de Desenvolvimento Local articulando lideranças da cidade para discutir alternativas para seu desenvolvimento.



No caso de Ronda Alta, a campanha do Bolão da Notinha mobilizou a população e atingiu um enorme sucesso. Atraídos pelo concurso, muitos moradores das regiões vizinhas passaram a fazer compras em Ronda Alta. Com isso, as vendas do comércio local aumentaram sensivelmente, engordando os cofres da administração. Em 1991, a campanha do Bolão da Notinha fez com que a arrecadação municipal crescesse, aproximadamente, 3,75% (receita total). A participação do município de Ronda Alta no montante de ICMS gerado no Estado cresceu cerca de 10%.

Além de incentivar o comércio local e aumentar a arrecadação de ICMS, o concurso também estimulou os contribuintes a quitarem os impostos devidos à prefeitura (IPTU, por exemplo), já que isso era um requisito para se poder trocar as notas fiscais por cupons.

As ações de aumento da arrecadação de impostos podem ser revertidas em investimentos em políticas sociais do município, inclusive através de compromisso expresso da prefeitura. A prefeitura pode, por exemplo, comprometer-se a aumentar os investimentos na área de saúde na medida em que a arrecadação aumentar, conseguindo, com isso, maior apoio popular.

No caso de Ronda Alta, a prefeitura associou seu programa de ampliação da arrecadação de ICMS a atividades culturais e de lazer, custeadas em sua maior parte pelos comerciantes beneficiados. Essas práticas produziram uma mobilização da população, auxiliando a ampliação das bases de sustentação do governo.

Avaliando a Gestão

É importante avaliar constantemente a gestão, sob o ponto de vista da qualidade de vida e do avanço da democracia.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORES: NÚCLEO DE GESTÃO MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS

A redefinição de encargos entre a União, Estados e Municípios é uma das perspectivas de alteração na conjuntura política para os próximos anos. Ampliar-se-á a discussão sobre a transferência de responsabilidades e de recursos para os municípios. Esta transferência, no entanto, só trará efeitos positivos se os governos municipais puderem assumir suas funções com eficiência e eficácia. Reforça-se a importância de avaliar as gestões municipais também pelo fato de que os atuais mandatos já alcançaram a metade de sua duração e não sobra muito tempo para redefinir rumos. Também não há como adiar a implantação de pontos do programa de governo que até agora sequer foram tocados.

SISTEMA DE AVALIAÇÃO

A avaliação deve ser um procedimento regular. É importante fazer um esforço maior anualmente e no fim do governo, mas devem ser adotados mecanismos de avaliação constante, permitindo, inclusive, a comparação entre diferentes momentos do governo ou entre a gestão presente e as anteriores.

Para garantir um mínimo de eficácia ao trabalho, é preciso adotar um sistema de avaliação. Isto não significa realizar um processo de avaliação longo, custoso e burocrático. Significa definir claramente as responsabilidades, os participantes, as etapas, os instrumentos de avaliação, as fontes de informações e os procedimentos para sua análise.

A escolha do método de avaliação depende das características do município e da gestão. Qualquer que seja o método adotado, alguns pontos são obrigatórios em um governo preocupado com a consolidação da cidadania: participação popular e dos funcionários, critérios objetivos de análise, integração entre uma avaliação global da gestão e as diversas avaliações setoriais, preocupação com o avanço dos direitos sociais e políticos e divulgação pública dos resultados.

A discussão da avaliação com a população deve ser usada como um importante subsídio para o debate de prioridades e metas para o futuro. Quando possível, a avaliação deve se integrar aos instrumentos de participação popular da gestão, especialmente o processo de elaboração participativa do orçamento. A apresentação e discussão da avaliação com a população permite o contato direto com ela, mas é trabalhosa.

O uso de pesquisas de opinião é uma forma válida de identificação da opinião popular e, portanto, de entender os impactos das ações do governo junto à sociedade. Não se pode realizar uma pesquisa sem critérios técnicos específicos, o que normalmente exige a contratação de especialistas.

O método de avaliação adotado deve prever a integração entre uma avaliação global da gestão e avaliações setoriais. Cada área deve realizar seu próprio processo, para que as ações possam ser avaliadas de forma aprofundada. A avaliação global, no entanto, não pode ser apenas a soma das avaliações setoriais. Nela devem-se avaliar as ações, posturas e valores comuns a todos os setores; o cumprimento das diretrizes do programa de governo; a relação do governo municipal com a sociedade e sua preocupação com o avanço dos direitos sociais e políticos.

A AVALIAÇÃO DEVE SER OBJETIVA

Quanto mais objetiva for a avaliação, mais úteis e legítimos tendem a ser seus resultados. A avaliação deve ser feita pela confrontação das ações desenvolvidas com o programa de governo, as aspirações da sociedade e com indicadores objetivos definidos tecnicamente, à luz de critérios de análise que privilegiem os impactos sociais e políticos. Fazer uma avaliação baseada em impressões ou opiniões particulares não só impede que se veja a realidade como pode fornecer uma visão distorcida dos resultados da ação da prefeitura. Os erros podem ser entendidos como acertos; em vez de corrigi-los, eles são reforçados e seus danos são ampliados.

A objetividade da avaliação depende das informações disponíveis. Se as informações não forem confiáveis, a avaliação terá sua eficácia comprometida e perderá legitimidade. Devem-se prever formas de garantir a consistência das informações, não deixando espaço para dúvidas. A prefeitura deve se estruturar para recolher informações relevantes. O registro das ações realizadas, de seus custos e impactos é indispensável, pois a avaliação deve ser integrada às ações de planejamento. O ideal é dispor de um Sistema de Informações para o Planejamento, composto por sub-sistemas sob a responsabilidade de cada secretaria, interligados entre si.

O método adotado também influi na objetividade da avaliação. Ele deve considerar aspectos subjetivos e análises políticas. Mas é preciso dispor também de dados quantificados, que expressem em números os resultados das ações do governo municipal. Estas informações numéricas devem ser *indicadores* da gestão. É possível compará-los com os de outros municípios, com os de outros períodos ou com padrões técnicos pré-definidos.

INDICADORES

Os indicadores podem ser simples ou compostos. Os *indicadores simples* normalmente são auto-explicativos: descrevem imediatamente um determinado aspecto da realidade (número de leitos hospitalares implantados, por exemplo) ou apresentam uma relação entre situações ou ações (como a relação entre o número de matrículas no 2º grau sobre número de matrículas no 1º grau). São excelentes para realizar avaliações setoriais e para a avaliação de cumprimento de pontos do programa de governo, permitindo conclusões rápidas e objetivas (por exemplo, se o governo se comprometer a ampliar o número de domicílios servidos por coleta de lixo e este se reduz, a avaliação da eficácia das ações neste setor é óbvia).

Indicadores compostos são aqueles que apresentam de forma sintética um conjunto de aspectos da realidade (por exemplo, o índice de inflação é um indicador que sintetiza

o aumento de preços de vários produtos). Estes indicadores agrupam, em um único número, vários indicadores simples, estabelecendo algum tipo de média entre eles. Para isso, é preciso definir uma forma de ponderação, ou seja, dizer que os indicadores terão importância diferenciada ("peso") para a determinação do resultado final.

Para a avaliação da gestão, indicadores compostos são importantes porque permitem fazer comparações globais da situação do município e do desempenho da gestão.

Pode-se, por exemplo, construir um "Índice de Qualidade de Vida do Município" (veja DICAS Medindo a Qualidade de Vida), incorporando variáveis referentes à saúde, transportes, educação, meio ambiente, renda, entre outras. Calculando-se este índice para vários anos, pode-se analisar sua evolução ao longo do tempo e, portanto, avaliar como evoluiu a qualidade de vida dos cidadãos (inclusive comparando a posição da gestão em curso com a de gestões anteriores). Também é possível construir indicadores de eficácia da gestão (que meçam o quanto as ações da prefeitura influenciaram a qualidade de vida na cidade) ou indicadores de eficiência da gestão (que avaliem se o governo está utilizando os recursos disponíveis da melhor forma possível) (veja DICAS Medindo o Desempenho da Gestão).

Para a determinação dos indicadores (simples e compostos) que serão utilizados no processo de avaliação, é importante levar em conta a possibilidade de obter dados confiáveis para apurá-los e sua capacidade de fornecer informações realmente relevantes. Na definição dos indicadores simples, é recomendável adotar aqueles já consagrados, como mortalidade infantil, IPK (índice de passageiros transportados por quilômetro), percentual de reprovações na rede escolar, entre outros). A adoção de indicadores compostos exige um trabalho mais sofisticado, onde é recomendável o auxílio de especialistas.

A avaliação não pode ser reduzida ao uso de indicadores. É mais difícil, mas não menos importante, avaliar os avanços democráticos da gestão (que não podem ser medidos pelos indicadores de qualidade de vida e infra-estrutura social): a expansão dos direitos civis e políticos.

DIVULGAÇÃO

Dentro de suas possibilidades, a prefeitura deve divulgar os resultados da avaliação de forma clara e facilmente compreensível para a população. É preciso superar a tendência de ignorar as deficiências da administração. Avaliações e opiniões contraditórias devem ser registradas e explicitadas. O governo pode se antecipar, divulgando as críticas existentes e sua versão para os fatos, estimulando o debate sobre a gestão.

Resultados

a) Qualidade da gestão

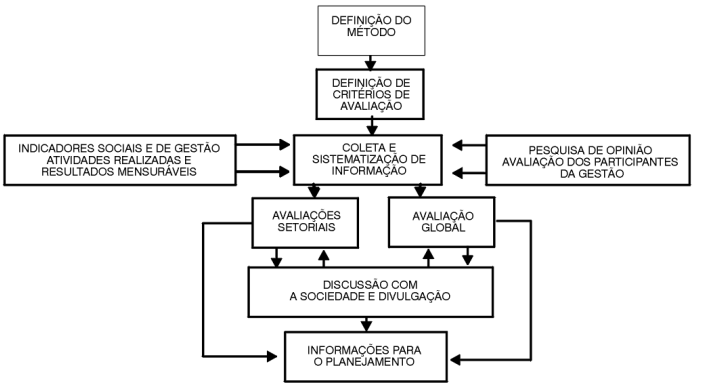
Avaliar a gestão é importante para corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados sem se perceber. Avaliações periódicas permitem identificar e aproveitar oportunidades de ação para solucionar problemas, reduzir desperdícios ou realizar ações para atingir compromissos de governo. E, ao inverso, deixar de avaliar a gestão pode deixar a prefeitura em um caminho que produza como conseqüências finais a ineficácia da prefeitura e a deterioração da sustentação política do governo.

b) Promoção da cidadania

A transparência da administração é um ponto fundamental para a democratização da sociedade e consolidação da cidadania. Não pode, portanto, ficar restrita à simples divulgação dos atos do governo. A avaliação dos impactos e resultados desses atos permite uma ampliação da transparência, sendo um fator de promoção da cidadania.

As informações utilizadas para a avaliação (tanto aquelas relativas às ações de governo quanto às relativas à configuração espacial e sócio-econômica da cidade), além de se integrar ao Sistema de Informações para o Planejamento, podem ser integradas a um Sistema de Informações para a Cidadania, permitindo que a sociedade se aproprie delas. Rompe-se, portanto, o monopólio da informação pelos técnicos e dirigentes municipais. Essa democratização das informações auxilia a sociedade não só a controlar as ações do governo municipal: também permite que os movimentos e entidades que atuam na vida política e social formulem propostas de prioridades e de intervenção e as ofereçam ao poder público para implantação.

Fluxograma básico de um processo de avaliação de gestão municipal



Cartão Saúde

O cartão-saúde permite à prefeitura personalizar o atendimento ao cidadão e reduzir gastos com exames desnecessários. Facilita a elaboração de políticas públicas na medida em que sistematiza diversas informações num único banco de dados.

AUTORA: PATRÍCIA LACZYNSKI DE SOUZA

O Ministério da Saúde planeja implantar, em âmbito nacional, o Cartão Saúde ou Cartão SUS (Sistema Único de Saúde), que será de responsabilidade do município. Funcionará como um *smart card*, contendo informações sobre o paciente, como nome, idade, endereço residencial, etc., além de seu histórico clínico. Pretende-se, com isso, valorizar a cidadania, propiciando uma prestação eficiente e digna dos serviços de saúde; facilitar a câmara de compensação financeira intermunicipal e interestadual, no caso de o cidadão utilizar serviços médicos de outro município daquele onde reside; identificar o cidadão junto aos serviços de saúde, junto aos seus sistemas e aos demais sistemas de saúde; conhecer a realidade epidemiológica da população; uniformizar e compatibilizar dados de forma a consolidar os sistemas de informações da União, Estados e Municípios sobre saúde. Cada pessoa possuirá o seu próprio cartão e poderá ser atendido em qualquer unidade de saúde no País financiada pelo SUS.

Uma das grandes finalidades do Cartão Saúde é reduzir custos. Com a sua utilização, a gestão de saúde torna-se mais eficiente; o atendimento médico, mais rápido; o acesso às informações sobre a saúde do paciente, mais ágil e preciso; garantindo a otimização dos recursos financeiros.

O município de **Betim-MG** (249 mil hab.) é um dos poucos municípios que dispõe do Cartão Saúde em pleno funcionamento e com resultados positivos visíveis.

O QUE É?

A Secretaria Municipal de Saúde formulou um programa para a reestruturação do sistema de saúde, com o objetivo de oferecer atendimento médico de qualidade para toda a população. O "Saúde Para Todos" visa resgatar a cidadania, universalizando a prestação dos serviços de saúde, além de personalizar e humanizar o atendimento. Atualmente, Betim conta com 18 unidades de saúde básica; duas unidades de atendimento imediato; duas de atendimento básico e imediato; quatro unidades especializadas (AIDS, saúde mental, fisioterapia e um centro de referência de especialidade, policlínica que atende quase todas as especialidades); uma maternidade e um hospital regional.

Uma das premissas do Programa "Saúde Para Todos" é estabelecer uma relação mais próxima entre usuários, médicos e enfermeiros. Para isso, as equipes médicas das unidades de atendimento básico do município foram subdivididas em equipes de referência, podendo o usuário escolher aquela que mais lhe convém. Cada equipe de referência é formada por três ou quatro pessoas: médico clínico, outro médico (ginecologista, pediatra, etc.), enfermeiro e assistente social.

O Cartão Saúde integra este Programa. A função do Cartão Saúde é facilitar, para a equipe de atendimento ou de referência, o acesso às informações sobre o usuário. O Cartão Saúde de Betim não é um *smart card*, ou seja, não armazena todas as informações sobre o usuário, mas contém alguns dados, como nome, data de nascimento, sexo e número do prontuário, permitindo o acesso às demais informações que ficam armazenadas num sistema municipal central. Ao procurar alguma unidade de saúde do município, basta que o usuário entregue o cartão na recepção do hospital ou centro médico para que seus dados sejam acessados no sistema central, agilizando seu atendimento.

Além disso, por meio do Cartão Saúde, a Secretaria de Saúde consegue mapear melhor seu público-alvo, o que facilita a formulação de novas políticas públicas.

IMPLANTAÇÃO

A Secretaria Municipal de Saúde de Betim é a responsável pela implantação e gestão do Cartão Saúde, coordenando a informatização de toda a rede municipal de saúde. Para isso foi feito um levantamento dos equipamentos de informática já existentes e, a partir daí, elaborado um planejamento: compra de equipamentos, treinamento do pessoal das unidades de saúde e instalação de redes locais. Quando as redes locais já estavam funcionando, todas as redes foram integradas, formando uma base única. O Cartão Saúde começou a ser utilizado a partir da instalação das redes locais, assim, quando se constituiu a rede municipal, o Cartão já estava implantado. Essa é uma rede pioneira no Brasil, tecnicamente conhecida por WAN (Tecnologia E-1 Canalizada Síncrona).

O projeto de implantação do Cartão, em si, foi dividido em três fases:

1. Cadastro Domiciliar no Município - A Secretaria Municipal de Saúde contratou pessoal terceirizado para realizar um levantamento dos dados socioeconômicos e epidemiológicos de toda a população. Essa equipe já havia trabalhado numa campanha de prevenção e combate à dengue, visitando todas as residências de Betim. Seis equipes, com dez funcionários cada, utilizando formulários domiciliares, em cinco meses cadastraram todos os habitantes. O formulário se dividiu em três partes:

a) georreferenciamento: endereço, código da unidade de saúde que fica mais próxima da residência do usuário;

b) dados domiciliares (individuais para cada morador): nome, data de nascimento/idade, sexo, profissão, doenças que já teve, etc.;

c) informações socioeconômicas: renda familiar, tipo e tamanho da residência, integração à rede elétrica, de água e esgoto, presença de animais em casa, etc.

2. Digitação dos Dados - Nesta fase, os próprios funcionários da Prefeitura digitaram os dados coletados, incluindo-os no sistema informatizado da Secretaria Municipal de Saúde.

3. Emissão e Distribuição dos Cartões - Os Cartões foram enviados às unidades de saúde, que os entregaram aos usu-

ários. Quando o usuário retirava seu Cartão já escolhia a unidade de saúde na qual preferiria ser atendido e sua equipe de referência. Essas informações também foram incluídas no cartão. Essa fase contou com o apoio da "Equipe de Mobilização", grupo organizado pela Prefeitura de Betim no primeiro ano dessa gestão para incentivar a população a uma maior participação na vida pública. Foi realizado um processo de sensibilização nos locais de trabalho, ou seja, nas unidades de saúde, com seminários para médicos, enfermeiros e funcionários, mostrando a viabilidade técnica do programa. Além disso, o projeto foi debatido com o Poder Legislativo, na Câmara dos Vereadores, e com a população, nas unidades de saúde.

RECURSOS

A maior utilização de recursos financeiros foi para a informatização da rede de saúde, pois houve necessidade de comprar equipamentos e treinar o pessoal da Secretaria de Saúde. Embora a maior parte dos recursos humanos utilizados no processo de implantação do Cartão Saúde tenham sido da própria Secretaria de Saúde, foram contratados alguns serviços específicos, para o cadastro domiciliar, por exemplo.

Os recursos financeiros destinados às políticas de saúde do município de Betim são provenientes do Fundo Municipal de Saúde, constituído, nesse caso, por verbas da Prefeitura e do SUS. Os recursos aportados pela Prefeitura chegam a representar 20% do orçamento municipal.

A prefeitura de Betim pagou R$ 0,35 por Cartão pré-impresso, faltando incluir os dados variáveis. O cartão final tem seu preço estimado em R$ 1,00. O *smart card* armazenaria todos os dados necessários relativos ao usuário do serviço de saúde, sem necessidade de uma rede entre as unidades de saúde, mas custaria muito mais caro, cerca de R$ 10,00 por unidade.

DIFICULDADES

A maior dificuldade encontrada na implantação do Cartão Saúde em Betim foi a diminuição da receita financeira da Prefeitura.

Apesar da queda na arrecadação, Betim passou a atender mais pacientes vindos de outros municípios. A Prefeitura e a Secretaria Municipal de Saúde concentraram esforços para manter a qualidade dos serviços na área de saúde e otimizar os uso dos recursos disponíveis. As equipes de referência, ao atender de maneira personalizada e humanizada, permitem diminuir o número de pacientes que utilizavam o atendimento especializado.

Ao possibilitar uma diminuição dos gastos, o próprio Cartão Saúde é um instrumento para aumentar a eficiência da gestão de saúde. O sistema informatizado com prontuário único, ou seja, utilizando um único cartão, registra o histórico clínico do paciente. Dessa forma, antes de atender o paciente, a equipe médica pode ter acesso a essas informações, incluindo os exames realizados, diminuindo assim a realização de exames desnecessários.

Uma das dificuldades encontradas na fase de cadastramento do Cartão Saúde foi a grande extensão do município, principalmente na zona rural, onde as residências são muito dispersas.

Resultados

O Cartão Saúde permite resgatar a cidadania ao universalizar a prestação dos serviços e melhorar a rede de atendimento em saúde pública. Ao permitir que o usuário escolha a equipe de referência que o acompanhará, oferece um atendimento personalizado e humanizado. Com o histórico clínico do paciente sendo facilmente resgatável, são necessárias menos consultas e exames para se chegar ao diagnóstico, reduzindo os custos e possibilitando a otimização dos recursos. No Brasil, 80% dos exames têm resultado negativo, o que mostra que grande parte deles não precisariam ter sido feitos, se o paciente tivesse sido examinado mais atentamente.
O sistema informatizado padroniza e viabiliza o acesso às informações, permitindo à Secretaria de Saúde analisar e avaliar a qualidade dos serviços prestados nas unidades de saúde. As informações mais amplas sobre a qualidade de vida dos usuários, conseguidas a partir do cadastramento da população, facilitam a formulação de novas políticas públicas não só na área de saúde, mas também em habitação, educação, assistência social, etc.
O Cartão Saúde, acompanhado de um atendimento de qualidade, ajuda resgatar a auto-estima da população. O cartão personalizado faz o indivíduo se sentir mais valorizado, mudando sua relação com o Estado e levando-o a participar mais ativamente da vida pública.
Um indicador da melhoria da qualidade dos serviços de saúde pública e, conseqüentemente, da aceitação do público foi o fechamento, no município, de várias pequenas empresas particulares de planos de saúde e a redução do número de conveniados da única empresa particular que ainda se mantém aberta.

(Entrevistado: Geraldo T. da C. Cruz: Telefone 0 XX 31-539-2340 - e-mail: infsaude@betim.mg.gov.br)

Cobrança de Tributos e Atendimento ao Contribuinte

Desburocratizar e descentralizar as cobranças da Prefeitura ajudam a diminuir a corrupção e aumentar a arrecadação, e demonstram respeito pelo contribuinte.

AUTORES: MARCO ANTONIO DE ALMEIDA E JOSÉ CARLOS VAZ

Os tributos municipais são a principal fonte de recursos próprios dos municípios. As administrações municipais necessitam, portanto, aumentar ao máximo a eficiência dos processos de arrecadação e atendimento ao contribuinte.

Em geral, o perfil do devedor municipal não é o de um sonegador de impostos, mas o de um contribuinte esquecido, por desleixo ou falta de informação. Assim, é importante que as administrações municipais lembrem constantemente ao contribuinte a sua dívida e facilitem o processo de liqüidação da mesma.

AÇÕES POSSÍVEIS

Iniciativas para melhorar a cobrança de tributos podem decorrer do diagnóstico de alguns "nós" encontráveis no processo: desconhecimento do número de atendimentos tributários; falta de criatividade na execução de ações; mau atendimento ao público.

Dessa forma, a administração municipal deve racionalizar e otimizar o controle de arrecadação, melhorando o perfil de atendimento tributário ao contribuinte, aperfeiçoando a "malha fina", agilizando os trâmites de documentos e serviços da rede bancária.

A administração municipal, ao melhorar a cobrança de tributos, impõe uma nova qualidade ao serviço de duas formas. De um lado, propicia a melhoria do atendimento no plano pessoal; de outro, permite agilizar e racionalizar a cobrança através do cruzamento de informações e atualização de dados.

As ações a serem implementadas podem ser divididas em três grupos:

1- Agilização dos recebimentos. Entre as medidas possíveis, estão:

·Revisão dos procedimentos de cobrança, o que inclui informatização, redesenho de processos de trabalho e simplificação de normas.

·Expansão da rede de postos de pagamento, considerando não só bancos mas também lojas lotéricas, estabelecimentos comerciais, etc.

·Aproveitamento de eventos e equipamentos públicos para o pagamento de tributos.

2 - Melhoria nos processos de atendimento e informação ao contribuinte. Para atingir essa melhoria, a prefeitura pode:

·Capacitar através de cursos de formação, o pessoal envolvido com a cobrança e o atendimento.

·Melhorar a infra-estrutura física das áreas de atendimento ao contribuinte, organização de terminais e tratamento mais rápido e confortável, com utilização de senhas, melhores instalações, criação de guichê único, etc.

·Descentralizar os postos de atendimento (veja DICAS Serviço Móvel de Atendimento ao Cidadão) e criar postos de atendimento volante. Pode ser estudada também a viabilidade econômica de instalação de máquinas de auto-atendimento, para o pagamento e/ou emissão de guias de pagamento dos tributos.

·Ampliar os canais de comunicação com o público através de campanhas sobre o pagamento dos tributos e da criação de um serviço telefônico de atendimento e esclarecimento de dúvidas do contribuinte.

3- Identificação dos devedores e ampliação da base tributária. A prefeitura pode desenvolver as seguintes iniciativas:

·Proceder a uma revisão da dívida ativa, juntamente com uma campanha de regularização das dívidas.

·Instalar auditorias tributárias contratadas externamente, verificando, inclusive, as atividades de fiscalização.

·Promover um recadastramento dos imóveis e revisão da planta genérica de valores do município.

EXPERIÊNCIAS

A prefeitura de **Campinas-SP** (878 mil hab.) reestruturou a Secretaria de Finanças criando um Departamento de Cobrança e Controle da Arrecadação. A administração municipal optou por não conceder anistia fiscal aos inadimplentes. O cadastro foi atualizado colocando-se à disposição dos contribuintes instrumentos como a utilização do telefone 156.

Ampliou-se o número de execuções e ajuizamentos de processos. Em comparação com os quatro anos da gestão anterior (1989-1992), a gestão 1993-1996 obteve uma ampliação de arrecadação superior a 500%.

Em **Bauru-SP** (282 mil hab.) a prefeitura implantou o "Cartão do Contribuinte Municipal". Trata-se de um cartão magnético similar aos utilizados pelo sistema financeiro, que permite a comunicação a longas distâncias (inclusive para outras cidades e/ou estados). A Secretaria de Economia e Finanças desenvolveu e testou o sistema (software e hardware) em conjunto com uma empresa especializada, além de recadastrar os contribuintes. Máquinas de auto-atendimento foram instaladas em locais de fácil acesso e grande circulação de pessoas. Cada contribuinte possui uma senha exclusiva, garantindo a segurança das operações.

A implantação desse sistema facilitou e agilizou a consulta sobre a situação tributária do contribuinte. O sistema não discrimina a quantidade de imóveis de cada munícipe, mas é um serviço gratuito e evita que haja acúmulo de pessoas nos balcões da prefeitura para resolver pequenos problemas. No caso de débito, a máquina emite guia para o pagamento nas agências bancárias credenciadas. O contribuinte ganha tempo e o funcionalismo pode atendê-lo melhor.

No caso de Campinas um dos principais resultados foi a moralização do processo de cobrança, com maior ganho para a prefeitura, o que pode ser confirmado pelos seguintes indicadores:

·diminuição da inadimplência: atingiu praticamente zero

quanto a emissão de cheques sem fundos;
·os procedimentos de baixa foram modificados e a quantidade de fraudes diminuiu sensivelmente;
·houve o levantamento e a inibição dos esquemas de fraude.

IMPLANTAÇÃO

A implantação dessas ações pode ser feita de forma gradual, como, por exemplo, no que se refere ao recadastramento de imóveis e à revisão da planta de valores. A prefeitura deve estabelecer prioridades, iniciando o processo de cobrança pelos devedores maiores. E depois, aos poucos, pode também expandir a rede bancária com a qual trabalha.

Num primeiro momento a prefeitura pode investir em recursos humanos através de atividades de custo mais baixo, como cursos e treinamentos e, na medida em que a arrecadação aumenta, passar a investimentos mais dispendiosos, como a infra-estrutura física.

As parcerias que envolvem a área de cobrança podem ser de vários tipos, envolvendo desde o treinamento de equipes e a produção de softwares até a instalação de postos de cobrança avançados. Devem ser buscadas também parcerias com estabelecimentos comerciais, que podem ser autorizados a efetuar a cobrança de tributos. O mesmo tipo de iniciativa vale para a divulgação dos serviços junto ao grande público.

Em Campinas a prefeitura obteve uma parceria com a Xerox do Brasil, que patrocinou a padronização dos formulários de cobrança, permitindo a racionalização de uma série de procedimentos, vinculando a marca da empresa à prestação de um serviço de utilidade pública de qualidade.

DIFICULDADES

Um grande problema para a cobrança de tributos é a falta de informação da população. Trata-se de uma falha em termos de comunicação por parte da administração, que, através de propaganda de utilidade pública, deve esclarecer os contribuintes acerca de novos procedimentos de cobrança e atendimento. O uso da Internet (veja DICAS A Internet e os Municípios) e meios de comunicação como rádio e TV (veja DICAS TV da Cidade) ajudam a superar esta falha.

Com relação aos custos de implementação e operação de um novo sistema, o investimento no crescimento de recursos humanos e infra-estrutura poderá ser balanceado por uma contrapartida no aumento da arrecadação e na racionalização de custos de cobrança. No caso da experiência de Bauru, a fonte de recurso que dá sustentação ao sistema são as próprias receitas arrecadadas (o custo é de 0,06% do total arrecadado).

Por outro lado, também é importante o controle administrativo do órgão encarregado dessas tarefas, através de auditorias internas e outros mecanismos como auditorias no passado (levantamento de fraudes e irregularidades); execução de processos policiais e localização de focos de corrupção, com punição dos responsáveis. Outra forma de coibir abusos é a criação de um órgão de controle social da atividade tributária do Executivo Municipal, com a participação dos cidadãos.

Atendimento Diferenciado

Em Campinas, um dos problemas enfrentados pela área de cobrança foi a concentração de contribuintes que se dirigiam ao Paço Municipal para pagar suas contas. O Departamento de Cobrança e Controle da Arrecadação (DCCA) executou um mapeamento do perfil do atendimento para levantar as razões desse problema. Entre as causas estavam, por exemplo, a devolução de carnês pelo correio por ausência do proprietário no momento da entrega, não-cruzamento de outras propriedades, falta de clareza nos procedimentos da prefeitura, etc.

O DCCA inovou na forma de lidar com esse problema. Entre as soluções postas em prática estava a “fila com arte”. O espaço do Museu de Arte Contemporânea de Campinas, próximo à prefeitura, foi utilizado para o pagamento sazonal do IPTU. Terminais de computador foram instalados no local, juntamente com um guichê destinado a esclarecer as dúvidas dos contribuintes.

Num período de 45 dias foram atendidas 25.000 pessoas, que tiveram a oportunidade de ver exposições e outras atividades culturais, cumprindo com a exigência legal de utilização do espaço para fins culturais.

Além da “fila com arte”, o DCCA promoveu a descentralização sazonal do IPTU, criando outros oito postos além daquele instalado no museu. Em todos foi adotado o guichê-único, que permitiu a padronização de procedimentos e a reciclagem dos funcionários envolvidos com o atendimento. O controle da dívida ativa passou a acompanhar os carnês do IPTU.

Outra importante iniciativa para a melhoria da qualidade do atendimento foi a criação de um esquema especial e personalizado para os contribuintes idosos. Uma sala especial foi instalada no Paço Municipal, destinada exclusivamente para atendê-los.

Consórcio de Recursos Hídricos

Ações envolvendo várias prefeituras e representantes da sociedade civil favorecem a conscientização sobre o uso racional da água e facilitam a formalização de convênios com os órgãos estaduais.

AUTOR: ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA COSTA

Enquanto as fontes não secam, não há conflitos pelo uso e aproveitamento da água. O mito em torno do "poder restaurador da natureza" e o descaso em relação ao meio ambiente levam à degradação das águas superficiais e subterrâneas. Mas quando o desabastecimento e a limitação do consumo se tornam realidade, o problema se configura em termos de *recursos hídricos*.

Não basta, no entanto, a prefeitura estabelecer uma infinidade de leis para proteger e regular o uso dos seus mananciais (veja DICAS Gestão Municipal da Água) se os municípios vizinhos não tiverem controle algum. Como o gerenciamento destes recursos exige uma atuação em toda a bacia hidrográfica, os consórcios intermunicipais (veja DICAS Consórcios Intermunicipais) facilitam a implementação das ações e permitem alcançar melhores resultados.

HISTÓRICO

Desde a criação do Código das Águas, em 1934, as políticas públicas sobre recursos hídricos seguiram um modelo centralizador, dando especial atenção à regulamentação das questões relativas ao aproveitamento hidráulico com fins de geração de energia elétrica, negligenciando o estabelecimento de legislação para os demais usos. Foram focalizadas regiões estratégicas, como o Vale do Paraíba, onde princípios de planejamento integrado foram sendo aplicados para reerguer economicamente a região. A partir de 1948, a Comissão do Vale do São Francisco procurou também aproveitar de forma integrada os recursos hídricos daquela bacia. As décadas de 50 e 60 caracterizaram-se por projetos e obras de barragens reguladoras das vazões dos rios buscando contornar problemas com enchentes e promover o melhor aproveitamento do solo ocupado.

Os primeiros órgãos criados se mostraram inócuos e a sobreposição de ações estaduais e federais dificultaram o planejamento integrado. Nos anos 70 começaram a se configurar alguns princípios básicos da gestão: necessidade de promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, e a premissa da decisão colegiada, procurando compatibilizar planos setoriais de recursos hídricos de uma região. Foi então criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), que orientou o desenvolvimento dos Comitês Executivos por bacia.

A Lei 9433/97 estabelece que a água é um bem de domínio público, um recurso natural limitado e dotado de valor econômico, traçando as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), criando o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH). Além disso, esta lei reconheceu a bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da PNRH e criou a possibilidade da cobrança pelo uso da água. Os organismos integrantes do SNGRH são, basicamente, os Comitês de Bacia Hidrográfica e as Agências de Água, juntamente com o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais. No seu esforço descentralizador, entretanto, além de tais instâncias institucionais, a PNRH reconhece os Consórcios Intermunicipais e outras associações regionais como organizações civis de recursos hídricos.

Atualmente as prioridades são determinadas em função da importância econômica de uma região e do nível de degradação em que se encontra a bacia hidrográfica. As ações governamentais têm sido orientadas, portanto, para conciliar o aumento da demanda com a crescente escassez dos recursos, decorrente seja de fenômenos naturais como as secas no nordeste brasileiro, seja da poluição industrial e lançamento de esgotos domésticos sem qualquer tratamento nos cursos d'água.

Como são os conflitos que orientam tanto a tomada de decisões em relação aos recursos hídricos quanto a organização da sociedade civil, foi justamente nas bacias mais degradadas que surgiram as primeiras manifestações em atenção à sua utilização racional. No final da década de 80, baseados na Constituição de 88, os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Ceará já se mobilizavam na elaboração de legislação estadual e no incentivo à criação de instâncias institucionais específicas ao gerenciamento dos recursos hídricos. Mas foi somente nos anos 90 que surgiram os primeiros Consórcios Intermunicipais de Bacia e os Comitês de Bacia Hidrográfica.

POSSIBILIDADES

Os Consórcios de Bacia Hidrográfica têm realizado um importante trabalho nas regiões onde atuam, destacando-se a conscientização da população sobre o uso racional da água, o reflorestamento das matas ciliares, a formalização de convênios com os órgãos estaduais, rateios para a realização de obras de saneamento e tratamento de esgotos, além de promover a integração dos municípios para a realização de estudos que favoreçam a elaboração de um Plano Diretor da Bacia Hidrográfica, indispensável para o encaminhamento da gestão.

A constituição de uma sociedade civil sem fins lucrativos é a personalidade jurídica atualmente mais recomendada para os consórcios intermunicipais, dada a sua estrutura simples e desburocratizada. Os prefeitos devem inicialmente elaborar e encaminhar à Câmara Municipal um projeto de lei solicitando a aprovação para que o município participe do consórcio. Após a autorização dos respectivos Legislativos, deverá ser elaborado o estatuto regulamentando a participação dos consorciados. É fundamental que todos os prefeitos envolvidos no consórcio participem da reunião de aprovação do estatuto – devidamente registrada em ata – durante a qual serão eleitos o presidente e o vice-presidente do consórcio. Seguem-se os procedimentos de publicação no Diário Oficial do Estado, o registro no

Cartório de Títulos e Documentos da cidade eleita como sede e a obtenção do CGC.

A estrutura organizacional do consórcio é bastante simples. O Conselho de Sócios ou dos Municípios (CM) é constituído pelos prefeitos, representando o órgão máximo de deliberação. Mais recentemente os consórcios têm também previsto em estatuto a participação de representantes da sociedade civil no Conselho de Sócios, colaborando para aumentar a transparência na administração pública. O Conselho Fiscal é o órgão encarregado de acompanhar a gestão e a fiscalização das finanças e da contabilidade. Dele participam representantes das Câmara Municipais dos municípios consorciados, podendo também contar com representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. A Secretaria Executiva (SE), formada pela equipe técnica e administrativa, assume a coordenação e a implementação das ações definidas pelo CM. Além dessas três instâncias, alguns consórcios optaram pela constituição de uma Plenária de Entidades, órgão consultivo formado por entidades da sociedade civil (universidades, centros de pesquisa, Comitês Municipais de Recursos Hídricos, ONGs, etc.).

Essa estrutura administrativa tem a vantagem de garantir a agilidade necessária para a execução dos trabalhos. Na medida em que pode ser difícil conciliar as agendas dos prefeitos consorciados, e as reuniões do CM devem ter caráter deliberativo, a SE pode se articular em uma Coordenadoria de Planejamento (CP) e Grupos Municipais de Trabalho (GMT), dos quais podem participar as entidades representadas na Plenária. A CP se encarregaria da elaboração dos planos de trabalho a serem encaminhados ao CM, para posterior execução pelos GMT. Assim, a discussão sobre as prioridades para a bacia hidrográfica contará com a participação da sociedade civil nos vários estágios de funcionamento do consórcio, aumentando a legitimidade no processo e facilitando aos prefeitos a implementação das decisões.

Inicialmente o consórcio pode contar com uma equipe formada por funcionários das prefeituras consorciadas e das entidades que participam da Plenária. Mas a experiência tem demonstrado que, dependendo da natureza do consórcio e das metas traçadas, aqueles que contam com uma equipe exclusiva, plenamente dedicada aos propósitos estabelecidos, tendem a funcionar melhor. Quando se tratar de questões de natureza técnica e não meramente administrativa, devem ser consultados profissionais de competência específica. Em todo caso, o consórcio deve sempre manter sua autonomia para contratar os funcionários que julgar conveniente.

RECURSOS

Os recursos financeiros necessários para a administração do consórcio são definidos pelos associados, tendo sido comum o repasse de uma pequena porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios ou o estabelecimento de uma contribuição mensal, facultando à iniciativa privada a participação no Conselho Administrativo. Esse mecanismo garante aos municípios consorciados um adequado grau de autonomia frente ao Estado, garantindo também a continuidade administrativa indispensável ao bom funcionamento do consórcio.

Uma vez decididas quais ações serão implementadas na bacia hidrográfica, o consórcio deve buscar apoio nos níveis estadual e federal, que contam com agências específicas de financiamento e cooperação técnica. Mais uma vantagem para a constituição dos consórcios intermunicipais de recursos hídricos é que eles são reconhecidos como entidades de gestão de recursos hídricos e, na inexistência de um Comitê de Bacia (ver *box*) na área de atuação do consórcio, cabe a eles a responsabilidade pela execução das obras de saneamento.

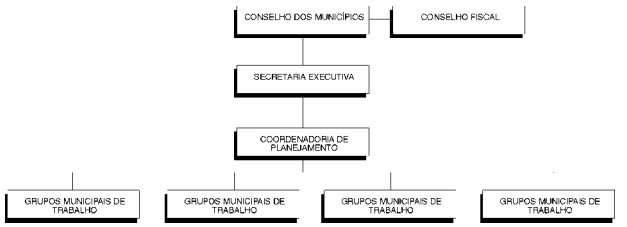
Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Água

Apesar de reconhecer os consórcios intermunicipais como entidades de gerenciamento dos recursos hídricos, a Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece que as instâncias locais de gestão são os Comitês de Bacia Hidrográfica e suas respectivas Agências de Água. Buscando a descentralização e o planejamento integrado, a PNRH previu a constituição dos Comitês limitando a participação dos poderes públicos à metade de sua composição, cabendo a outra metade aos usuários da bacia, embora nos rios estaduais os comitês sejam tripartites, com representação do governo estadual, municipal e da sociedade civil.

Dentre as atribuições dos comitês destacam-se a de articular a atuação das entidades envolvidas com os recursos hídricos e a de administrar os conflitos locais, estabelecendo os mecanismos de cobrança pelo uso da água e aprovação do plano de aplicação dos recursos arrecadados. Cada comitê, ou grupo de comitês contará com a assistência de uma Agência de Água, funcionando como sua secretaria executiva e braço técnico-administrativo viabilizado financeiramente pela cobrança apoiada nos princípios de "usuário-pagador" e "poluidor-pagador". Isso quer dizer que os usuários da bacia deverão pagar tanto pela retirada da água disponível na superfície e no subsolo, como pela sua devolução ao meio ambiente.

A principal dificuldade do sistema de gerenciamento proposto pela PNGRH é que a criação dos comitês e agências de água depende do grau de mobilização da sociedade civil na área de abrangência da bacia. Enquanto não há conflitos envolvendo o uso da água, apesar da degradação constante a que estão sujeitos os mananciais, o controle e a fiscalização por parte do Estado ficam restritos ao mecanismo de outorga, ou seja, qualquer novo empreendimento na área da bacia exige cadastro e autorização, para que possa haver algum controle do que está sendo feito com a água. Isto, no entanto, não é capaz, por si só, de refrear a poluição. Além disso, as diferenças regionais e sócio-econômicas num país de dimensões continentais como o Brasil, dificultando a fiscalização e o acompanhamento de tudo o que está se passando, podem comprometer o trabalho dos comitês e de suas respectivas agências, inviabilizadas pela dificuldade de cobrança.

Como funcionam os Consórcios



Consórcio Intermunicipal de Saúde

A formação de consórcios em saúde evita a subutilização de equipamentos e recursos humanos de cada município e melhora o atendimento ao cidadão, que não precisa se deslocar para centros maiores para ser atendido.

AUTORA: ANA PAULA MACEDO SOARES

O processo de municipalização da saúde tem requerido maior atuação do poder local, cabendo aos municípios o planejamento e a gestão do atendimento à saúde. Entretanto, o poder municipal enfrenta dificuldades que, muitas vezes, não podem ser resolvidas com a ação de uma prefeitura isoladamente. O SUS (Sistema Único de Saúde), criado em 1988, promove a autonomia dos municípios na gestão da saúde, porém, como não há verbas fixas destinadas ao SUS, os repasses dependem do fluxo de caixa do Ministério, o que dificulta o planejamento das ações. Além disso, o SUS paga principalmente por serviços prestados. Como os grandes centros urbanos geralmente têm mais equipamentos de atendimento à saúde, pacientes do interior são enviados aos centros urbanos, que recebem o respectivo pagamento, inibindo o destino de recursos para os pequenos municípios. O atendimento especializado necessita de investimentos que seriam muito vultosos para uma prefeitura sendo que, na maioria das vezes, o equipamento seria subutilizado. Por exemplo, não é razoável que um município de 20 mil habitantes invista num centro cirúrgico altamente especializado em cardiologia.

Problemas dessa ordem podem ser resolvidos pela união dos municípios em um sistema de consórcio (veja DICAS Consórcios Itermunicipais), no qual os municípios atuam conjuntamente no atendimento à saúde da população.

Os consórcios intermunicipais de saúde permitem racionalizar o uso dos recursos, como equipamentos, recursos humanos e instalações hospitalares, evitando ociosidade do equipamento público para atendimento à saúde.

A formação de consórcios intermunicipais de saúde tem embasamento jurídico, estando prevista pela Lei Orgânica da Saúde, lei federal 8080/90 (artigos 7º, 10º e 18º) e pela lei federal 8142 (artigo 3º).

OBJETIVOS

O Consórcio do Alto São Francisco, reunindo 26 municípios do Estado de Minas Gerais: Araújos, Arcos, Bambuí, Bom Despacho, Córrego Danta, Córrego Fundo, Dores do Indaiá, Estrela do Indaiá, Formiga, Igaratinga, Iguatama, Itapecirica, Japaraíba, Lagoa da Prata, Leandro Ferreira, Luz, Martinho Campos, Medeiros, Moema, Nova Serrana, Pains, Pedra do Indaiá, Pimenta, Santo Antônio do Monte, Serra da Saudade e Tapiraí, e atendendo a 360 mil habitantes da região, atuou, no início, basicamente aumentando a capacidade de prestação de serviços de saúde da região.

Em 1999, o consórcio iniciou o processo de planejamento integrado de ações regionais, de acordo com os dados epidemiológicos relevantes e em consonância com os recursos humanos e materiais existentes na região.

A partir dessas informações foram determinadas as prioridades de investimentos, planejadas as ações de saúde para a região, definido o fluxo de pacientes, a capacidade de atendimento e o planejamento dos gastos de recursos do SUS para os serviços prestados em regime de consórcio. Foi importante instituir a câmara de compensação entre os municípios, pois é por meio dela que se efetua a equalização dos gastos em função do fluxo de pacientes.

Além de elaborar projetos com os recursos existentes, o consórcio também planeja os recursos materiais e humanos que ainda não existem na região, mas que são importantes para atender às necessidades de saúde dos cidadãos. Cabe à direção do consórcio buscar financiamento junto aos municípios consorciados, à Secretaria do Estado de Saúde, ao Ministério da Saúde e às agências nacionais ou internacionais.

IMPLANTAÇÃO

A Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais está ligada à iniciativa de constituição do Consórcio do Alto São Francisco, tendo proposto, em 1993, a utilização do Hospital Universitário da cidade de Moema em regime de consórcio. O primeiro passo para a formação do Consórcio Intermunicipal de Saúde foi a reunião dos prefeitos dos municípios da região. Decidida a formação da parceria, foi elaborado um projeto de lei que instituiu a participação dos municípios no Consórcio, sendo submetido às respectivas Câmaras Municipais. Nesse projeto de lei ficou prevista a autorização da Câmara para que o município destine uma verba para a manutenção da estrutura administrativa do Consórcio: 2% do FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

Após a aprovação do projeto pelas Câmaras Municipais, definiu-se o estatuto do consórcio, que instituiu as regras de participação dos consorciados. O estatuto foi submetido à aprovação de todos os prefeitos das cidades consorciadas. Nessa etapa, a cidade-sede, o presidente, o vice-presidente e o secretário geral do Consórcio foram definidos. Posteriormente, registrou-se sua fundação em ata, publicada no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais e dos municípios envolvidos.

A partir desse momento, ficou constituída como associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos, que foi registrada no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Luz, a cidade-sede. Assim, solicitou-se junto à Receita Federal de Luz o número do CGC e o alvará de localização da prefeitura.

Encerrado o processo de constituição da entidade jurídica do Consórcio, foram criadas as instâncias de deliberação e controle das atividades do Consórcio: Conselho de Prefeitos, Conselho Curador, Conselho Fiscal e Diretoria Administrativa.

FUNCIONAMENTO

O Consórcio do Alto São Francisco está se organizando de forma a especializar os municípios em determinadas áreas do atendimento médico. A proposta é formar um "conglomerado de atendimento regional".

A prestação do serviço de saúde ao cidadão é realizada de acordo com sua complexidade: o atendimento básico é local, ficando mais próximo do usuário. Por exemplo, serviços de vacinação são oferecidos em todos os municípios; já os serviços mais complexos distribuem-se pela região, havendo, em determinados municípios, centros de atendimento especializados. Os consórcios são responsáveis pelo atendimento especializado, internações hospitalares e por exames complementares. O Hospital Universi-

tário, vinculado à Faculdade de Ciências Médicas, localizado na cidade de Moema, é o hospital de referência. A Clínica Oftalmológica localiza-se em Iguatama. Em Santo Antônio do Monte está o Centro de Atendimento à Saúde da Mulher e a Clínica Psiquiátrica (Núcleo de Atenção Psicossocial), em Lagoa da Prata. A Clínica Cardiológica, responsável por exames complementares e especializados, tem sede na cidade de Bom Despacho. A Clínica Dermatológica está situada na cidade de Igaratinga e o Serviço de Hemodiálise localiza-se em Formiga.

A vantagem de distribuir os equipamentos de saúde entre os vários municípios é que se pode criar centros de especialização. Além disso, a descentralização dos equipamentos evita a concentração do fluxo de pacientes e dos recursos do SUS em um único município.

O encaminhamento para o serviço especializado é feito pelo serviço básico, havendo articulação entre ambos. O usuário dirige-se à Secretaria Municipal de Saúde da sua cidade, onde sua consulta é marcada por telefone pela central informatizada de marcação de consultas, localizada na cidade-sede.

GESTÃO

A gestão do Consórcio é feita por três conselhos (conselho de prefeitos, conselho de secretários de saúde e conselho fiscal) e uma diretoria administrativa, responsável pelas questões financeiras e jurídicas.

A instituição do Consórcio como associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos e com registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas da cidade-sede, assegura, em grande parte, a continuidade do programa de uma gestão para outra.

A participação da população, representada pelos Conselhos Municipais de Saúde, também contribui para a continuidade do programa, sendo um mecanismo de controle sobre os serviços prestados.

Atualmente, o Consórcio do Alto São Francisco está pesquisando as potencialidades e necessidades dos municípios que o integram. A pesquisa está sendo conduzida pelos secretários municipais de saúde, contando com a assistência da Fundação Nacional de Saúde e da Superintendência Regional de Saúde do Estado de Minas Gerais.

A expansão dos serviços prestados pelo consórcio será planejada de acordo com as potencialidades de cada município: disposição de equipamentos de saúde, formação dos recursos humanos locais, sistema viário, costumes locais, organização comunitária do município.

Muitas vezes, surgem dificuldades quanto ao acordo político entre municípios. A obtenção de consenso entre os diversos representantes dos municípios para a constituição do estatuto pode ser demorada. Nesse caso, é necessário que haja habilidade política para conduzir o planejamento que promova o desenvolvimento da região, cuidando da equalização dos custos e benefícios entre os municípios consorciados. A definição de verbas municipais para a formação e manutenção do consórcio pode ser outra fonte de conflitos. Ela poderá ser sanada por meio de acordos e de um planejamento que explicite compromissos e ganhos.

Também é importante evitar que o município com maior influência política tenha vantagens na obtenção de financiamento e de construção de equipamentos de saúde.

Resultados

O Consórcio do Alto São Francisco atende aproximadamente 360 mil habitantes da região.

A atuação do Consórcio do Alto São Francisco foi bastante pontual, buscando aumentar a capacidade de prestação de serviços de saúde da região. A formação do consórcio viabilizou a atração de recursos, tanto financeiros como humanos, para os pequenos municípios consorciados, pois aumentou o número de atendimentos médicos. Como os hospitais dos consórcios atendem a um número muito grande de usuários, recebem recursos do SUS, que efetua pagamentos principalmente em função da quantidade de serviços prestados. Dessa forma, evita-se a concentração de verbas do SUS em determinados centros urbanos, e a prestação de serviços de saúde nos pequenos municípios pode se desenvolver e ser ampliada.

A especialização dos centros médicos permite atender todos os habitantes de uma determinada região, utiliza-se ao máximo a capacidade de atendimento deste centro médico, reduzindo sua ociosidade. Quanto à aquisição de produtos para as clínicas especializadas, também pode-se conseguir uma economia de 10 a 15%, na medida em que as compras são feitas no atacado.

A melhor utilização dos recursos permite à prefeitura complementar os salários e, assim, atrair mão-de-obra mais especializada e qualificada. Na medida em que a formação de consórcios aumenta a quantidade de serviços prestados pelos profissionais da área médica, é possível elevar os seus rendimentos.

O usuário é atendido na própria região, evitando-se, com isso, a prática de enviar pacientes residentes no interior para os grandes centros urbanos para que tenham acesso a equipamentos de saúde adequados e modernos. Promove-se a melhoria do atendimento e o acesso às modernas tecnologias.

Busca-se, no ano de 1999, a formulação do planejamento integrado da região pela pesquisa dos dados epidemiológicos e das possibilidades de especialização da prestação de serviços de saúde de outros municípios do consórcio. O objetivo é o estabelecimento de estratégias de ação articuladas entre os municípios consorciados. Com um planejamento adequado, é possível estabelecer metas de desempenho, com indicadores dos resultados alcançados a partir dos recursos investidos. O estabelecimento de metas e indicadores de resultados representa um passo muito importante no controle e fiscalização da gestão da saúde.

Quando o planejamento orçamentário é feito em conjunto, há maior facilidade no procedimento. Além disso, o planejamento integrado permite a troca de experiências administrativas e científicas, evita a concorrência regional entre funcionários por melhores salários, permitindo a padronização da política de pessoal e o treinamento integrado dos recursos humanos.

Entrevistados: Lucas Antônio de Resende e Luiz Henrique Moraes - diretores do Consórcio do Alto São Francisco
Telefone: (0 xx 37 - 421-3109)

Consórcios Intermunicipais

A ação conjunta de municípios para resolver problemas comuns amplia a capacidade de atendimento aos cidadãos e o poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
AUXILIAR DE PESQUISA: EMILIANO CACCIA-BAVA

Os problemas a cargo do governo municipal muitas vezes exigem soluções que extrapolam o alcance da capacidade de ação da prefeitura em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para custeio e a atuação política. Além disto, grande parte destas soluções exigem ações conjuntas, pois dizem respeito a problemas que afetam, simultaneamente, mais de um município.

Em outros casos, mesmo sendo possível ao município atuar isoladamente, pode ser muito mais econômico buscar a parceria com outros municípios, possibilitando soluções que satisfaçam todas as partes com um desembolso menor e com melhores resultados finais.

Os governos estaduais e federal, tradicionais canais de solicitação de recursos utilizados pelos municípios, apresentam, em geral, baixa capacidade de intervenção. E também deixar simplesmente que o governo estadual ou federal assuma ou realize atividades de âmbito local ou regional, que poderiam ser realizados pelos municípios, pode significar uma renúncia à autonomia municipal, retirando dos cidadãos a possibilidade de intervir diretamente nas ações públicas que lhes dizem respeito.

Os consórcios intermunicipais, estabelecendo a parceria entre as várias prefeituras, aumentam a capacidade de um grupo de municípios solucionar problemas comuns sem lhes retirar a autonomia. Trata-se, portanto, de um recurso administrativo e, ao mesmo tempo, ao mesmo tempo político.

O QUE SÃO

Consórcios intermunicipais são entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos.

Os consórcios intermunicipais possuem personalidade jurídica (normalmente assumem a figura de sociedade civil), estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio. Também podem dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades.

Seus recursos podem vir de receitas próprias que venham a ser obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições dos municípios integrantes, conforme disposto nos estatutos do consórcio. Todos os municípios podem dar a mesma contribuição financeira, ou esta pode variar em função da receita municipal, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente.

POSSIBILIDADES

Há amplas possibilidade de atuação conjunta de municípios através de consórcios. Desde pequenas ações pontuais a programas de longo prazo e intensa influência sobre o destino dos municípios, os consórcios podem se constituir com menor ou maior pretensão de durabilidade e impacto. Também podem assumir os mais variados objetos de trabalho, como alguns apresentados a seguir:

a) Serviços públicos: Os municípios podem oferecer serviços públicos em parceria com municípios vizinhos. Com isso, é possível amortizar os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, reduzindo o custo unitário da produção e distribuição dos serviços. Diversos tipos de serviços públicos podem ser realizados sistematicamente por meio de consórcios. No campo do abastecimento e nutrição podem ser implantados programas de complemento nutricional (veja DICAS Alimentação Alternativa) ou "sacolões" volantes (veja DICAS Políticas de Abastecimento). No campo da cultura, em municípios de pequeno porte é possível implantar equipamentos e realizar atividades de caráter regional, como o serviço de ônibus-biblioteca (veja DICAS Biblioteca no Ônibus). Também é possível atuar de forma consorciada nas áreas de esporte, lazer, assistência social, aparelhamento do Corpo de Bombeiros e saneamento.

b) Saúde: Este é o campo mais propício para a criação de consórcios para prestação de serviços públicos. A operação conjunta da rede pública de serviços de saúde tem sido o motivo da criação de vários consórcios municipais nos últimos anos. Isto porque é um tipo de serviço que exige grandes investimentos e que naturalmente é hierarquizado em rede por demanda: um município de pequena população não terá condições (nem fará sentido que o faça) para oferecer todo o leque de serviços possíveis e necessários. Com isso, muitos municípios passam a depender de serviços oferecidos fora, cuja operação está totalmente além de seu controle; outros implantam equipamentos e serviços super-dimensionados, cujo investimento necessário ou o custeio da operação são muito elevados para o potencial econômico do município (muitas vezes esta opção implica o sucateamento a médio prazo desses mesmos investimentos). Esse era o caso dos 27 municípios de Minas Gerais (totalizando cerca de 250 mil habitantes) que compuseram o **Consórcio Intermunicipal do Alto São Francisco**. O consórcio assumiu a operação de unidades de saúde de vários níveis, desde unidades básicas a centros de referência especializados. A iniciativa conseguiu ampliar o volume de serviços prestados, reduzir custos de procedimentos e o número de deslocamentos para tratamento na capital do estado, Belo Horizonte.

c) Obras públicas: Muitas vezes as obras públicas podem ser do interesse de mais de um município. É o caso de obras em áreas de divisa (especialmente em áreas conurbadas), canalização de cursos d'água e obras viárias que garantam o acesso a vários municípios. Em outras situações, pode ser interessante compartilhar recursos para diversas obras a cargo de cada município: rodízio de máquinas próprias, aquisição ou locação de máquinas para uso comum, contratação de projetos arquitetônicos padronizados ou mutirões de manutenção de estradas vicinais, como na experiência dos municípios do Recôncavo Baia-

no. Este é um item em que os consórcios intermunicipais revelam um desempenho muito bom, por conta do próprio caráter circunstancial: são ações com objetivos e etapas perfeitamente definidos, facilitando o estabelecimento de responsabilidades de cada parceiro.

d) Atividades-meio: Outra forma de tirar mais proveito dos recursos por intermédio de consórcios intermunicipais é a realização de atividades-meio das prefeituras. É o caso da informática, que dá espaço para o uso comum de equipamentos (em caso de aplicações que requeiram maior capacidade de processamento, o que pode ocorrer para municípios de maior porte) e para o desenvolvimento de sistemas informatizados (veja DICAS Informática e Promoção da Cidadania) que possam atender a mais de um município, como, por exemplo, programas para gestão das redes de educação e saúde. Também é possível estabelecer consórcios para realizar atividades de treinamento e capacitação de funcionários públicos municipais, permitindo criar programas permanentes de capacitação de pessoal (veja DICAS Formação de Recursos Humanos) de menor custo por servidor beneficiado.

e) Meio Ambiente: Muitos consórcios têm surgido a partir de projetos de recuperação ou preservação do meio ambiente, sobretudo em busca de soluções para problemas em torno do manejo de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica, como no caso do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Piracicaba, em São Paulo. Esses consórcios podem ir além das questões hídricas num sentido estrito e assumir um papel de interlocutores frente aos governos estadual e federal em questões ambientais mais amplas como saneamento básico, lixo e enchentes. É o exemplo **do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Represa Billings**, integrado pelos 7 municípios da região do ABC, em São Paulo, que assumiu, também, atividades no campo da promoção do desenvolvimento regional (veja DICAS Consórcios de Recursos Hídricos).

f) Desenvolvimento econômico regional: Há uma grande possibilidade de atuação dos consórcios no campo da promoção do desenvolvimento regional. Podem assumir funções de incentivo a atividades econômicas (atração de investimentos, apoio à produção agrícola) e funcionar como agentes de controle e prevenção da "guerra fiscal" entre municípios. No campo do turismo as ações de consórcios tem sido pouco utilizadas, apesar da boa possibilidade de emprego desse instrumento para divulgar o potencial turístico regional e também preparar os municípios para sua exploração racional. Pode-se considerar também a hipótese de empreender programas de capacitação e reciclagem profissional da mão-de-obra local.

GESTÃO

Normalmente, o principal agente de gestão dos consórcios é um Conselho de Administração, composto pelos prefeitos dos municípios integrantes. É interessante, também, incorporar representantes dos legislativos municipais e entidades da sociedade civil.

Dependendo dos estatutos do conselho, as decisões podem ser tomadas por maioria simples, maioria absoluta, maioria qualificada ou unanimidade. Em algumas situações, um dos municípios pode ter poder de veto sobre as decisões, especialmente quando houver um município de porte muito maior que os demais (o centro de uma região metropolitana, por exemplo), ou, por algum motivo, ocupar um papel central nas atividades realizadas pelo consórcio (é o caso dos municípios que cedem áreas para a disposição final de resíduos sólidos de outros municípios).

Os consórcios, em geral, são presididos por um dos prefeitos dos municípios que dele fazem parte, adotando-se um sistema de rodízio, mudando a cada um ou dois anos.

A gestão operacional do consórcio, em grande parte dos casos, exige uma estrutura própria. Há duas formas de supri-la: criando um quadro de pessoal próprio ou utilizando servidores cedidos pelas prefeituras integrantes, atuando à disposição do consórcio em tempo integral ou parcial. Na medida do possível, é conveniente dispor de uma equipe técnica própria e de caráter permanente, permitindo que se forme uma "inteligência" do consórcio, com conhecimento aprofundado da problemática regional.

Resultados

Do ponto de vista da ação dos governos municipais envolvidos, a criação de consórcios intermunicipais pode produzir resultados positivos de cinco tipos:

a) Aumento da capacidade de realização: os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios.

b) Maior eficiência do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de resíduos sólidos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados.

c) Realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um consórcio intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas. É o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local).

d) Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um consórcio intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia municipal.

e) Aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

Consórcios Intermunicipais de Cultura

Consórcios na área da cultura facilitam o acesso da população a equipamentos e atividades, além de garantir a continuidade do planejamento cultural nas mudanças de gestão.

AUTORA: ANA PAULA MACEDO SOARES
CONSULTOR: MARCOS T. GALVÃO (KALOY)

Muitas vezes, a necessidade de investimentos na área cultural supera a capacidade do município em recursos financeiros e humanos. Por exemplo, uma cidade pequena não pode construir um teatro pois não tem público efetivo para assegurar o retorno do investimento.

A gestão cultural geralmente tem sido relegada a segundo plano, dando-se maior atenção a questões administrativas, econômicas e políticas das cidades. Entretanto, é importante notar que esses aspectos estão relacionados entre si e são perpassados pela questão cultural. Mas as políticas culturais, em geral não têm continuidade de uma gestão para outra, inviabilizando o planejamento a longo prazo. Não há estruturas de gestão que permitam e acompanhem o desenvolvimento da área cultural dentro da diversidade e complexidade existentes na realidade brasileira, cada cidade com sua identidade e memória.

Além disso, as políticas culturais têm sido administradas de forma centralizada, isto é, a definição de pautas e programas não levam em conta as diversidades dos municípios. Por exemplo, em **Campinas-SP** (908 mil hab.), a delegacia regional da Secretaria Estadual de Cultura encarrega-se do planejamento cultural de mais de setenta municípios, que têm, entre si, significativas diferenças culturais, relacionadas à sua formação histórica e social, e até mesmo posição geográfica. Esta centralização inibe a manifestação das particularidades locais e a identidade cultural fica submetida à organização da esfera administrativa.

A falta de integração entre municípios, por outro lado, significa um planejamento municipal isolado, com freqüentes disputas entre municípios vizinhos pela atração de espectadores para os eventos realizados.

Os consórcios intermunicipais (veja DICAS Consórcios Intermunicipais) podem ser uma alternativa para solucionar esses problemas. Trata-se da união de diversos municípios para realizar ações conjuntas, minimizando esforços e recursos para maximizar os resultados. Os consórcios intermunicipais são estruturas de caráter permanente, com poder de deliberação e intervenção, que promovem e acompanham o desenvolvimento cultural, possibilitando o planejamento integrado e orientado pela identidade cultural, abrindo espaço para a organização entre cidades. Aumentam a capacidade de um grupo de municípios para solucionar problemas comuns sem diminuir sua autonomia.

POSSIBILIDADES

As possibilidades de atuação conjunta de municípios através de consórcios são bastante amplas na área cultural: preservação do patrimônio histórico, formação e promoção de eventos e atividades, instalação de equipamentos culturais.

A atuação dos consórcios pode visar pequenas ações pontuais, até programas de longo prazo, com forte influência sobre o planejamento e administração dos municípios.

É possível estabelecer uma agenda coletiva de eventos e atividades para os municípios consorciados, evitando disputas por maior atração de espectadores. Festas regionais e tradicionais são um exemplo: na medida em que houver um calendário em comum, sem coincidência de datas para os eventos mais importantes, a população também será beneficiada pois terá suas opções mais bem distribuídas ao longo do ano.

Outra possibilidade é estabelecer parceria na oferta de serviços culturais públicos, diminuindo os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, reduzindo o custo unitário da produção e distribuição dos serviços. Equipamentos como teatros, bibliotecas públicas, museus, centros culturais, áreas de lazer, ginásios e quadras de esportes, etc. podem ser consorciados. Mesmo que estejam instalados em uma cidade, é mais vantajoso criar mecanismos que facilitem o acesso para a população de todos os municípios consorciados do que investir na construção e manutenção destes equipamentos em cada cidade.

Também é uma opção criar equipamentos culturais móveis, como o serviço de ônibus-biblioteca (veja DICAS Biblioteca no Ônibus) ou investir conjuntamente em TVs públicas (veja DICAS TV da Cidade), formação de agentes culturais (veja DICAS Formação de Agentes Culturais), brinquedotecas (veja DICAS Brincar é um Direito a Criança), programas de recreação ou vivência, oficinas de arte, promoção do resgate da memória e valorização da história local (através de debates, conferências, exposições, vídeos), mostras culturais e científicas.

Funcionando como centros articuladores de políticas culturais, os consórcios intermunicipais têm o objetivo de planejar e avaliar a gestão da cultura, com a elaboração de normas e diretrizes de financiamentos de projetos e estabelecimento de convênios culturais.

CENSO CULTURAL

Geralmente, o primeiro passo para esse planejamento é a pesquisa das possibilidades de investimento na área cultural: o censo cultural. Através dele investiga-se o interesse da população nas várias áreas e as propensões do município. Em Campinas, após a realização do censo cultural, descobriu-se que a vocação inicial da cidade para atividades musicais era menor do que sua propensão para as artes plásticas. Essa propensão pode ser constatada em função, por exemplo, da existência de escolas na cidade. Uma pequena comunidade que conta apenas com professores de música terá propensão para a música.

Consórcios intermunicipais de cultura facilitam a realização de censos culturais pois maximizam os recursos financeiros, humanos e administrativos necessários. De acordo com os resultados do censo cultural, é possível investir em feiras (de artesanato, produtos agrícolas - festa da uva, do morango, etc.), em eventos musicais, de artes

plásticas, de teatro, cinema, entre outros. O censo cultural pode favorecer a reformulação do orçamento da Secretaria de Cultura (ou órgão equivalente), bem como estar integrado à promoção do turismo na região.

Além disso, a realização do censo cultural facilita a indicação de elementos para o Plano Diretor dos municípios consorciados.

GESTÃO

As prefeituras devem destinar verba para o financiamento dos consórcios, definindo-se assim um vínculo de responsabilidade por parte de cada município. A vantagem de estipular uma verba para cada município está no fato de que se estabelece um compromisso entre prefeituras e consórcios, com acompanhamento dos resultados produzidos pela instituição. A contribuição financeira de cada município pode variar de acordo com a receita municipal, população da cidade, uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente. Os municípios consorciados devem ter força e peso razoavelmente equilibrados, por isso, além da identidade cultural, é interessante agrupar municípios de acordo com população, orçamento e oferta de equipamentos culturais, que tenham objetivos e metas próximos no que se refere à gestão da cultura.

Os estatutos dos consórcios de cultura intermunicipais devem garantir a agilidade das prefeituras na proposição de atividades e programas culturais. Um estatuto rígido pode gerar impedimentos para ações por parte do poder público ou outras entidades conveniadas. Caso o estatuto defina como prioridade de ação o investimento em equipamentos culturais, como bibliotecas e museus, pode eventualmente inviabilizar investimentos em atividades como gincanas culturais ou shows. Por isso, os estatutos devem funcionar como uma "linha mestra" para a condução do desenvolvimento cultural, e não como camisa de força.

IMPLANTAÇÃO

Atualmente, há projetos de implantação de consórcios intermunicipais de cultura na região metropolitana de Campinas-SP, região do Litoral Norte de SP, região do entorno de Brasília-DF, região metropolitana de Belo Horizonte-MG e região metropolitana de Curitiba-PR.

A existência de um projeto piloto auxilia na implantação dos consórcios intermunicipais de cultura. Assim, mesmo que o estatuto de consórcios sejam diferentes, aproveita-se o projeto piloto como referência para determinadas, bem como para questões jurídicas relativas à preparação do estatuto.

A obtenção de consenso entre os municípios envolvidos para definição do estatuto e a definição da verba destinada aos consórcios costumam ser as principais dificuldades encontradas no processo de implantação.

Resultados

Os consórcios intermunicipais são mecanismos de planejamento e fomento cultural. Com um planejamento adequado, a cultura pode ser uma fonte de investimento social, com retorno econômico, gerando emprego e renda, promovendo o desenvolvimento do município. Há geração de empregos pois o campo da cultura envolve atividades de produção local de rádio ou televisão, de ensino e pesquisa, empreendimentos como shows, feiras e vários eventos, contribuindo para a atratividade econômica do município. Também ajudam a valorizar a cultura e tradição locais, auxiliando na construção da identidade sócio-cultural.

Investindo em atividades culturais, ampliam-se as possibilidades de envolver a população em atividades criativas, educativas e comunitárias. Dessa forma, as horas de lazer tornam-se mais proveitosas, quando os indivíduos podem se divertir aprendendo acerca da história de sua cidade, ou freqüentando cursos de fotografia, artes plásticas, música, esportes, entre outros.

Os consórcios intermunicipais possibilitam a elaboração de um planejamento baseado na identidade cultural, aproveitando o potencial regional, a tradição histórica e social das cidades. Também possibilitam o diálogo entre os secretários de cultura dos diversos municípios, desde o processo de elaboração dos consórcios. Esse aumento do poder de diálogo é fundamental para a troca de experiências e o aprendizado conjunto, que acelera o alcance de resultados positivos. Além disso, promovem uma postura propositiva por parte dos formuladores de políticas culturais, fazendo com que elaborem estratégias e projetos, definindo objetivos e metas para o desenvolvimento regional. Outro aspecto de destaque é o fato de que a união de municípios oferece mais atrativos para obtenção de recursos e incentivos para a cultura. Empresas públicas ou privadas se sentirão mais atraídas a investir em uma região do que em um município isoladamente.

Por fim, como o consórcio é uma entidade de caráter duradouro, a continuidade do plano de desenvolvimento cultural é assegurada no decorrer de várias gestões.

O projeto de formação de consórcios para promoção do desenvolvimento cultural foi aprofundado no seminário "Cultura e Metropolização", realizado em março de 1997, na Universidade de Campinas (UNICAMP), pela pró-reitoria de extensão, através do Escritório de Ação Cultural.

Contribuição de Melhoria

Além de ser um tributo que exige mais transparência no processo licitatório, a contribuição de melhoria recai sobre os contribuintes de acordo com o benefício recebido e permite à prefeitura realizar novas obras.

AUTORES: EDUARDO DE LIMA CALDAS E
CONSULTOR: FRANCISCO MENDES

Quanto mais as cidades crescem e as demandas por infra-estrutura aumentam, mais aumenta o volume de recursos dos quais a prefeitura precisa dispor para atender toda a população. Na medida em que as obras de infra-estrutura ou melhoramento vão sendo realizadas, a qualidade de vida aumenta mas também os imóveis valorizam. Com base nesta lógica, a prefeitura pode cobrar uma contribuição dos cidadãos cujos imóveis foram beneficiados com a melhoria. Esta contribuição pode abranger desde a cobrança do custo da obra pública realizada até uma porcentagem sobre os benefícios auferidos com a obra.

A Contribuição de Melhoria é um tributo que está presente nas Constituições brasileiras, desde 1934, com exceção à Constituição de 1937. A Constituição Federal de 1988 faculta ao município a cobrança de uma "contribuição de melhoria decorrente de obras públicas" no inciso III do Artigo 145. O Decreto-Lei nº 195 de 1967, Legislação que trata do assunto específico da Contribuição de Melhoria diz, em seu Artigo 2º que, o fato gerador do referido tributo será é a valorização do imóvel de propriedade privada em virtude de obras públicas como pavimentação, arborização, iluminação e vários outros tipos de melhoramentos públicos. A Legislação vigente é bastante exigente quanto ao uso da cobrança da contribuição de melhoria. O Código Tributário Nacional (CTN) exige, em seu Artigo 5º, que, para a cobrança da contribuição de melhoria a administração competente (União, Estados ou Municípios) deverá publicar edital contendo uma série de elementos, dentre os quais destacam-se:

a) memorial descritivo do projeto;
b) orçamento do custo da obra;
c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição de melhoria;
d) delimitação da zona beneficiada; e
e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas.

A mesma Lei ainda, em seu artigo 6º concede ao contribuinte o prazo de 30 dias para impugnar qualquer elemento constante do edital.

Nos últimos anos, alguns municípios estão implementando, paralelamente à Contribuição de Melhoria, o Plano Comunitário de Melhoria. Embora pareçam iguais, há diferenças entre eles. A diferença mais fundamental é que, enquanto a Contribuição de Melhoria é um tributo definido pelo Código Tributário, o Plano Comunitário de Melhoria é um instrumento instituído pelo Direito Privado, por meio do qual contratante e contratado firmam um "contrato", ou seja, é um acordo entre as partes.

O Plano Comunitário de Melhoria é um instrumento jurídico idealizado para viabilizar a execução de obras e melhoramentos públicos de interesse do município e da comunidade, da qual participam a prefeitura municipal, os munícipes interessados na melhoria, empreiteira responsável pela obra e banco, como agência financeira.

Nesta modalidade, a Prefeitura responsabiliza-se por definir os padrões técnicos de obras desejáveis em sua circunscrição, e em seguida, encarrega-se de iniciar um processo licitatório para que empresas se cadastrem e concorram pelo direito de executar determinada obra. O cadastramento contém aspectos prevendo tipo de obra, preço, forma de cálculo, parcelamento, taxas de juros, dentre outros elementos. Em seguida as empresas cadastradas, podem, de acordo com o estabelecido, procurar adesões dos munícipes nas áreas específicas para o início dos trabalhos. Na maioria dos lugares, quando as empresas conseguem 70% de adesão, iniciam-se as obras. Neste caso, a prefeitura pode estipular via Legislação específica e garantia orçamentária, que será responsável por 30% do custo da obra. Deste modo, o Poder Público é responsável pelo pagamento de 30% do valor da obra, e os munícipes, através de contratos privados e individuais junto a uma empresa privada ou banco, enquanto agência financeira, responsabilizam-se pelos outros 70%. No caso de não pagamento, a tramitação jurídica é entre as partes envolvidas – empreiteira e munícipe.

Tanto a Contribuição de Melhoria quanto o Plano Comunitário de Melhoria são amplamente utilizados para pavimentação, drenagem, esgotamento e saneamento básico e iluminação públicas.

GUARUJÁ

Guarujá-SP (226 mil hab) é um município da Baixada Santista – Litoral de São Paulo – cuja população flutuante chega a 1.600 mil no período do verão. É, portanto, um município como a maioria dos municípios litorâneos do Estado de São Paulo e outros municípios turísticos, em que parcela considerável dos proprietários de imóveis não enfrenta os problemas enfrentados pela população que ali reside permanentemente. Em 1997, as dificuldades financeiras do município levaram à necessidade de racionalizar os gastos públicos por um lado e, por outro, criar mecanismos que levassem ao aumento da arrecadação, para o financiamento de obras e serviços. Dentre as medidas adotadas, destaca-se, do ponto de vista administrativo, a instituição de um novo Código Tributário.

NOVO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

O Código Tributário, instituído na forma da lei complementar nº 38/97, substituiu o antigo Código (1969) e o emaranhado de leis subseqüentes que buscavam atualizar a Legislação de acordo com as mudanças sociais e políticas. A elaboração deste novo código tributário foi resultado do trabalho de uma comissão composta por servidores dos departamentos de Finanças e Jurídico, que pesquisaram diversos códigos tributários de municípios de porte similar ao Guarujá, visando a obter uma legislação abrangente e adequada aos dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Como o Guarujá é uma cidade eminentemente turística e tem sua arrecadação centrada no IPTU, pois as demais atividades, como indústria e comércio, não chegam a ter destaque na economia local, o esforço para aumentar a arrecadação foi direcionado para a diminuição da inadimplência do IPTU. Em 1997, foi realizada uma profunda revisão na Planta Genérica de Valores Imobiliários, que é a base de cálculo do IPTU. Esta revisão e a elaboração da nova Planta de Valores também tiveram a participação de servidores municipais e, desta vez, de corretores de imóveis de todas as regiões da cidade. O resultado desse fórum foi o projeto de lei que culminou nas leis 2590/97 e 2679/98.

FUNCIONAMENTO

Para realizar as obras necessárias, o Município do Guarujá utiliza-se da Contribuição de Melhoria.

Para lançar mão desse instrumento, a Prefeitura deve, inicialmente, publicar na forma de edital, em jornal de circulação municipal ou regional, cinco elementos: Memorial descritivo do projeto; Orçamento do custo da obra; Determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição de melhoria; Delimitação da zona beneficiada; e Determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas. Há um prazo de 30 após a publicação do edital para impugnação. Em seguida, a prefeitura deve abrir um processo de licitação para escolha da empresa que será responsável pela obra. No final da obra, a Prefeitura deve publicar outro edital (termo) relativo ao recebimento da obra. Em seguida, pode emitir os carnês com o valor da contribuição de melhoria. Deve-se observar que a cobrança é feita depois da realização da obra porque sua execução bem como a valorização do imóvel como resultado da ocorrência da obra são os elementos que possibilitam a cobrança da contribuição de melhoria. Deve-se observar ainda que, enquanto no Plano Comunitário de Melhoria, o valor total de obra é rateado entre os beneficiados, na Contribuição de Melhoria, o valor do tributo deve observar a dois parâmetros: primeiro, não pode exceder ao valor total da obra; segundo cada contribuinte não pode pagar mais do que o valor referente ao aumento de preço de seu imóvel em decorrência da melhoria trazida pela obra pública realizada. Para apurar esse valor é necessário realizar uma pesquisa imobiliária antes e depois da execução da obra.

Há também a possibilidade da combinação dos dois instrumentos. Inicialmente é realizado todo o processo para a efetivação da Contribuição de Melhoria. Depois a empresa pode buscar adesões (característica do Plano Comunitário de Melhoria). No final da obra, o boleto da Contribuição de Melhoria é lançado para todos os beneficiados. No entanto, a cobrança só é feita para aqueles que não aderiram ao financiamento da empresa.

DIFICULDADES

As dificuldades para implementar a Contribuição de Melhoria são de ordem política e jurídica. Em termos jurídicos, há divergências de interpretação, dentre outras, relativas à necessidade de Legislação específica para a utilização deste tributo. Para alguns juristas não há necessidade dessa legislação complementar municipal definindo o assunto. Do ponto de vista jurídico, o problema é negociar com a Câmara Municipal a necessidade desse instrumento como forma de aumentar a arrecadação municipal.

Deve-se observar que especificamente para o Município do Guarujá, a cobrança da Contribuição de Melhoria é mais fácil que buscar a adesão para o Plano Comunitário de Melhoria, dado que boa parte da população não mora na cidade.

Resultados

Ao longo dos anos de aplicação da Contribuição de Melhoria, o Guarujá tem ampliado significativamente o número de ruas pavimentadas, atendendo às demandas da população.

Deve-se observar ainda que, do ponto de vista conceitual, esse tributo tem alguns atributos específicos que o qualificam e o diferenciam da maioria dos demais tributos, principalmente dos impostos. Primeiro, é um tributo que permite levar para o âmbito orçamentário um procedimento mais justo através do qual, partindo do gasto realizado, verifica-se quais foram os beneficiários e qual será a carga tributária a eles destinada. Deste modo, atende-se a um princípio econômico da tributação, segundo o qual o tributo deve recair sobre o contribuinte de acordo com o benefício por ele recebido; segundo, é um tributo que permite amortizar o custo de implementação de novas obras, deixando para as tarifas apenas o custo de manutenção, operação e reposição.

Além dessas qualidades, a Contribuição de Melhoria exige maior transparência na execução das obras bem como do processo licitatório, uma vez que o montante de recursos envolvidos não se dilui em diversos serviços, mas é muito específico. Há municípios em que há conselho público municipal que trata especificamente da contribuição de melhoria.

A reprodução de uma iniciativa como a do Guarujá envolve antes de mais nada uma assessoria jurídica para manter o processo de execução de obras e a conseqüente cobrança de “contribuição de melhoria” dentro das normas que regem o assunto.

É igualmente fundamental que a população local seja ouvida quanto às suas expectativas, possibilidades e necessidades e participe da tomada de decisões.

Formação de Funcionários de Bibliotecas

Investir na formação dos funcionários de bibliotecas para que se tornem mediadores de leitura, aumenta a utilização do acervo e motiva a comunidade a desenvolver o hábito de ler.

AUTORES: JOSÉ CARLOS VAZ E MARCO ANTONIO DE ALMEIDA
CONSULTORES: HAMILTON FARIA E VALMIR DE SOUZA

Os funcionários de bibliotecas, na maioria das vezes, são muito mais que "guardadores" ou "garçons" de livros. Atendem o público, orientam pesquisas, zelam pelo acervo, procurando superar uma série de dificuldades para que os usuários obtenham do acervo o melhor uso possível. Se os funcionários não têm formação para realizarem tudo o que a função exige, não cabe atribuir a culpa a eles, mas ao governo municipal que não investe em sua formação.

A primeira conseqüência desta situação é a sub-utilização do acervo, significando mal emprego dos recursos públicos. Esta sub-utilização traz obstáculos para a ampliação e desenvolvimento do hábito da leitura, constituindo um prejuízo incalculável para a sociedade. A educação também é prejudicada, pois as dificuldades que os funcionários enfrentam afetam o desempenho dos estudantes que se valem dos serviços oferecidos pelas bibliotecas para as suas pesquisas.

O QUE FAZER?

Para enfrentar essa questão, a melhor alternativa é a realização de atividades de formação (veja DICAS Formação de Recursos Humanos) junto aos trabalhadores que atendem usuários das bibliotecas públicas.

Cerca de 80% do atendimento nas bibliotecas é destinado a pesquisas escolares. Muitas vezes, os bibliotecários, por mais que se esforcem, não têm condições de orientar adequadamente os alunos nestes trabalhos. É necessário, portanto, capacitar os funcionários para isso. A pesquisa escolar bem orientada motiva os estudantes a se aproximarem do mundo da leitura, mas também exige uma preparação especial dos funcionários das bibliotecas.

Através de atividades estruturadas, é possível qualificar os funcionários das bibliotecas para que exerçam atividades de mediação e orientação à leitura. É recomendável organizar as atividades em um programa de formação, com objetivos claros e baseados em análises realistas.

Um programa desse tipo deve ser compreendido como um trabalho de educação permanente dos funcionários envolvidos. Por isso, necessita planejamento e acompanhamento constantes.

A implantação de um Programa de Formação de Mediadores de Leitura exige atividades preparatórias que consomem alguns meses, mas não devem ser dispensadas, pois garantem a adequação do programa aos objetivos da administração municipal, às necessidades do público-alvo e evitam o desenvolvimento de expectativas indevidas. Devem concentrar-se na seleção de temas e abordagens, na divulgação das idéias junto aos servidores envolvidos e na avaliação da qualidade e das deficiências dos serviços existentes junto à população.

A realização do Programa de Formação de Mediadores de Leitura não dispensa a prefeitura de investir na expansão do acervo. Principalmente porque, à medida que o programa vai sendo implantado, tende a aumentar o nível de exigência do público usuário.

Como o programa produz resultados preponderantemente de longo prazo, o custo da descontinuidade é bastante elevado. Interrompê-lo significa jogar dinheiro fora.

RECURSOS

Um Programa de Formação de Mediadores de Leitura pode ser executado por uma equipe pequena, o que o torna mais acessível. Municípios com um número reduzido de funcionários que poderiam participar do programa podem realizá-lo de forma consorciada, onde várias prefeituras montam um programa comum, reduzindo o custo por participante e enriquecendo o seu conteúdo pela diversidade de experiências. Havendo condições, pode-se buscar financiamento de empresas ou fundações para o projeto.

INDO MAIS LONGE

O público-alvo de um Programa de Formação de Mediadores de Leitura é constituído basicamente por funcionários de bibliotecas. Mas pode-se pensar, também, em programas paralelos ou em um programa com um formato tal que possa ser estendido a outros profissionais que, em seu trabalho, têm condições de realizar atividades de mediação e orientação de leitura (como professores e funcionários de outros equipamentos culturais). A prefeitura pode investir apenas na formação daqueles que são seus funcionários ou estendê-la também a profissionais que trabalhem em outras instituições ou outros níveis de governo (professores de escolas estaduais, por exemplo).

É necessário lembrar que o programa deve evitar ser abstrato em excesso. A problemática e a identidade locais devem ser a referência principal, partindo da realidade dos trabalhadores.

EXPERIÊNCIA

Na gestão 1989-1992, a prefeitura de **São Paulo-SP** implantou o projeto **Leitor Infinito**, um programa destinado a contribuir na formação dos trabalhadores das bibliotecas municipais para que se transformassem em mediadores de leitura e agentes culturais.

O projeto implantado deve ser compreendido no quadro da política cultural da gestão (veja DICAS Política Municipal de Cultura), especialmente em relação às bibliotecas, onde se procurou introduzir o conceito de "Biblioteca do Cidadão", entendida como espaço de leitura, discussão e convivência. Com este objetivo em vista, a Secretaria Municipal de Cultura passou a atuar em duas frentes: uma, a de renovação dos acervos; outra, a de estabelecimento de programas visando a educação permanente do quadro de funcionários.

Para a realização do projeto Leitor Infinito, foram contratados especialistas nas áreas de ciências sociais, literatura e linguagem. O programa pautou-se por um caráter multidisciplinar e interativo: de um lado, a participação

de especialistas que contribuíram com embasamento teórico referente aos aspectos sócio-culturais do trabalho, bem como questões de literatura e linguagem e suas implicações com a atividade de leitura propriamente dita; de outro lado, a participação de funcionários de várias categorias e níveis de escolaridade, tendo em comum a prática de atuação nos setores de atendimento. Os cursos realizados pelo projeto atingiram cerca de 900 funcionários da rede municipal de bibliotecas, ocupando dez professores contratados para a realização do programa.

O programa estruturou-se em 3 estágios:

a) Etapa Preliminar: consistiu numa mesa redonda com a participação dos funcionários e dirigentes municipais da área cultural, além de professores da USP, UNICAMP e de editoras, que discutiram os temas que nortearíam as fases posteriores do programa.

b) Primeira Etapa: iniciou-se com um curso de formação básica, dividido em dois módulos - o módulo da **Cidade-Cidadania**, a cargo de especialistas na área de ciências sociais, e o módulo de **Linguagem**, a cargo de especialistas de literatura e linguagem, que atingindo um total de 900 trabalhadores das bibliotecas (bibliotecários, atendentes, serventes), divididos em 12 turmas de aproximadamente 75 pessoas. Participaram trabalhadores das bibliotecas públicas (BP - público adulto) e das bibliotecas infanto-juvenis(BIJ). Como o programa possuía uma conotação prática, foi selecionada entre os funcionários uma equipe para atuar junto aos professores do curso, esclarecendo e informando sobre as questões mais imediatas vivenciadas no trabalho de atendimento nas bibliotecas. Após treinamento com os professores do módulo de linguagem, os integrantes dessa equipe exerceram o papel de monitores para atividades de acompanhamento, funcionando como um desdobramento do curso de formação básica, tendo por objetivo a rediscussão dos temas abordados, estabelecendo uma articulação com a prática cotidiana do atendimento. Além disso, procurou-se abordar as relações pessoais de cada participante com a atividade da leitura.

c) Segunda Etapa: caracterizou-se pela realização de um laboratório, com exercícios de sensibilização lingüístico-literário a cargo dos especialistas de linguagem e literatura.

O programa baseou-se no princípio de que, após a conclusão destas etapas de formação, os participantes estariam capacitados para se tornarem "multiplicadores", a fim de estender este processo formativo à comunidade, pela sua prática cotidiana no atendimento.

Resultados

Obviamente, os resultados de um programa como este são dificilmente mensuráveis, e não se apresentam a curto prazo. Para seu sucesso, é necessário vencer uma série de vícios culturais, tanto por parte do funcionalismo quanto por parte da comunidade - nem todas as pessoas atingidas pela proposta engajam-se efetivamente em seu espírito.

O programa tem o mérito de criar subsídios para uma ação cultural que possibilite uma maior interação entre público e funcionários. A partir de sua implantação, pode-se ampliar esta interação, trazendo acréscimos positivos para o papel da biblioteca pública junto à comunidade.

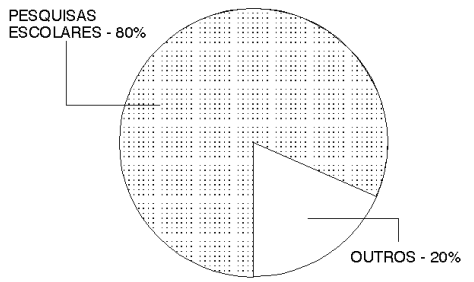
A implantação de um Programa de Formação de Mediadores de Leitura permite que, a partir de uma maior qualificação dos funcionários, ocorra uma melhor utilização do acervo disponível. A partir do Programa de Formação de Mediadores de Leitura, os funcionários das bibliotecas podem auxiliar o desenvolvimento do hábito da leitura, inclusive promovendo uma gradual melhoria qualitativa do material utilizado, que deve ser acompanhada por novos investimentos em acervo.

A formação dos trabalhadores de bibliotecas traz também benefícios para os serviços de educação. A maior capacitação dos funcionários beneficia diretamente os estudantes que procuram as bibliotecas para pesquisas escolares. Estes resultados são multiplicados se os professores da rede pública também são envolvidos no programa ou em atividades paralelas a ele.

A experiência do Projeto Leitor Infinito, em São Paulo, mostrou que uma grande parte dos trabalhadores, principalmente os de menor qualificação, teve aumentada sua motivação e interesse pelo trabalho. A heterogeneidade do público, nesse caso, exigiu esforços adicionais dos professores. Estes esforços não puderam evitar que, em alguns momentos, uma parcela considerável não conseguisse acompanhar os raciocínios.

O porte do projeto implantado na cidade de São Paulo não se justifica para todos os municípios brasileiros. Não obstante, a concepção adotada tem validade para grande parte dos municípios que disponham de bibliotecas públicas.

Motivos de consulta a bibliotecas públicas do município de São Paulo (em percentuais)



Fonte:Hamilton Faria, 1994

Formação de Recursos Humanos

Investir no desenvolvimento dos recursos humanos significa utilizar melhor os recursos disponíveis, aumentando a qualidade e a quantidade de ações da prefeitura.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

As lacunas na preparação dos servidores municipais estão entre as mais evidentes dificuldades para o funcionamento das prefeituras. Vítimas das deficiências do sistema de ensino e do imediatismo de muitas administrações, os funcionários municipais raramente encontram oportunidades de se desenvolver como pessoas e profissionais. As prefeituras, por sua vez, perdem em eficiência na sua administração e na prestação de serviços. Em última análise, os cidadãos são os maiores prejudicados: os serviços públicos oferecidos são de má qualidade e os recursos são desperdiçados.

SERVIÇO PÚBLICO E CIDADANIA

Tradicionalmente, as atividades de formação de servidores são apenas para prepará-los para exercer os respectivos cargos. Não se investe na preparação do funcionário como servidor público: treina-se a merendeira apenas para fazer merenda, ou o auxiliar administrativo apenas para utilizar um editor de textos, por exemplo.

Deve-se considerar não só a preparação para exercer suas atividades, mas para exercê-las dentro de uma ótica de valorização da cidadania. Além disso, não se pode desperdiçar a oportunidade de oferecer condições para que os servidores aprendam a exercer mais ativamente sua condição de cidadãos, através da consciência dos seus direitos e do conhecimento dos meios disponíveis para ter acesso a eles. Assim, o servidor deve ser visto como cidadão e como pessoa humana: seu trabalho deve permitir crescimento e satisfação pessoal, ao mesmo tempo em que contribui para a sociedade.

As atividades de formação (veja DICAS Formação de Funcionários de Bibliotecas) devem contribuir para transformar a cultura de defesa do interesse particular (ou corporativo) em cultura de promoção do interesse público, intervindo para que os funcionários tenham consciência do seu papel.

PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

Em muitas administrações municipais, há sérias deficiências de planejamento das atividades de formação (ou elas simplesmente inexistem). Uma vez que, realizada alguma atividade de formação novas necessidades se colocam, é mais adequado que a formação dos funcionários seja encarada como um processo contínuo. Portanto, é importante que as atividades de formação de servidores sejam planejadas de forma sistemática. Torna-se possível tratar o tema como um processo que vai sendo conduzido através de várias etapas, visto que não é possível realizar de uma só vez tudo o que é necessário. O ideal é que a prefeitura elabore um Programa de Formação de Recursos Humanos, que seja revisto periodicamente.

O programa deve conter objetivos claros, não se restringindo a formulações genéricas do tipo "o programa objetiva desenvolver o potencial dos servidores". A prefeitura deve definir realisticamente onde pretende chegar. Não é possível realizar um trabalho consistente de formação de recursos humanos sem objetivos e sem definir que visões de mundo e de serviço público se pretende desenvolver. A neutralidade, neste caso, tende a permitir a manutenção das condições que criam os vícios e dificuldades de que todos os dirigentes municipais reclamam.

Para elaborar o programa é preciso ter um diagnóstico das necessidades de formação. Deve-se realizar uma análise da prefeitura em termos da disponibilidade e adequação de pessoal às suas necessidades. Pode-se, inclusive, aproveitar a oportunidade para realizar um recadastramento do funcionalismo. É importante ouvir não só os que ocupam funções de chefia, mas a totalidade de funcionários. A discussão prévia do conteúdo, individualmente ou através dos representantes dos funcionários, pode proporcionar mais motivação aos servidores, aumentando o seu compromisso com o programa de formação.

O Programa de Formação deve funcionar como articulador de soluções. Deve ser realizado de forma ágil, para atender eventuais mudanças nas necessidades de desenvolvimento de recursos humanos.

A atribuição de gerenciar o programa deve ser delegada à área de administração da prefeitura. Entretanto, como o programa deve atingir funcionários de várias áreas, é aconselhável que as unidades possuam responsáveis próprios pelo seu encaminhamento, que atuem articuladamente com a área que tenha a responsabilidade central.

As atividades de formação dos recursos humanos devem ocorrer em três dimensões, complementares entre si:

a) *Formação Básica:* conhecimentos e habilidades básicas que facilitam a vida funcional dos servidores e contribuem para o seu bem-estar como cidadãos. É mais importante para os funcionários operacionais e administrativos de menor qualificação. Entram nesta categoria noções de comunicação e expressão, alfabetização, matemática, raciocínio abstrato, saúde, conhecimentos gerais, entendimento de tabelas e gráficos, preenchimento de formulários, qualidade em serviços e atendimento ao público.

b) *Formação Geral:* conhecimentos que possibilitem um nível mínimo de entendimento de questões ligadas à cidade e à administração pública, que possam contribuir, ainda que indiretamente, para o desempenho de suas tarefas. Entram nesta categoria atividades relativas à legislação, procedimentos internos da prefeitura, políticas públicas, estrutura urbana, entre outros assuntos.

c) *Formação Específica para o Cargo*: conhecimentos e habilidades necessários ou desejáveis para que o funcionário desempenhe melhor as funções relativas ao cargo que ocupa.

DIFICULDADES

A implantação de um Programa de Formação de Recursos Humanos encontra barreiras, resultantes de longos e complexos processos que atingem não só o funcionalis-

mo, como a sociedade e o Estado brasileiros. A substituição da responsabilidade quanto ao bem-estar público pelos ganhos particulares de curto prazo, a corrupção, a desvalorização do trabalho (presentes também na esfera da iniciativa privada), na administração pública permitiram a privatização do Estado por parte de seus dirigentes e, em escala mais reduzida, pelos próprios servidores públicos. Um programa de formação que se posicione contrariamente a isto com certeza encontrará resistências.

A desmotivação dos servidores, muitas vezes decorrente do descrédito nos sucessivos governos, deve ser enfrentada. Criar mecanismos para que participem ativamente das definições e da execução do programa de formação pode ser útil para a tarefa de transformá-los em parceiros do projeto, mudando suas expectativas.

A definição das atividades a realizar é um ponto delicado da elaboração do programa. Nem sempre o que é adequado para uma área da prefeitura é também adequado para outra. O diagnóstico de necessidades de formação deve ser cuidadosamente analisado e debatido com os interessados. Para isto, é preciso ter claro que descobrir necessidades esbarra em necessidades e interesses pessoais dos servidores: é preciso conseguir diferenciar esses interesses para montar o programa de formação, levando em conta, prioritariamente, as necessidades do governo e do serviço público.

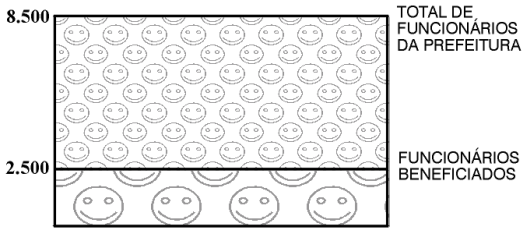
EXPERIÊNCIA

A gestão municipal 1989-1992, em **S. Bernardo do Campo-SP**, criou um Centro de Formação de Recursos Humanos, com uma equipe de quatro profissionais especializados em treinamento e desenvolvimento de pessoal, que realizaram um trabalho de formação de agentes de recursos humanos nas diversas áreas da prefeitura. Estes agentes assumiram um papel de "multiplicadores" do programa nas áreas, com a supervisão da equipe do Centro. As atividades do Centro assumiram duas vertentes: um programa de desenvolvimento gerencial, voltado especificamente à formação dos funcionários com funções de chefia e supervisão; e um programa de formação permanente, destinado aos demais funcionários.

Resultados

a) Abrangência das ações
É possível, através da desconcentração das atividades, atingir um número expressivo de servidores, através da utilização de agentes "multiplicadores", como no caso de S. Bernardo do Campo. A prefeitura, através do Centro de Formação de Recursos Humanos, atingiu 2.500 funcionários, de um universo de 8.500. Em prefeituras com menor número de funcionários, pode-se atingir, todos eles num prazo mais curto.

Funcionários beneficiados pelo Centro de Treinamento de Recursos Humanos de São Bernardo do Campo até 1992. (em nº de funcionários)



Fonte: Prefeitura Municipal de S. Bernardo do Campo, 1992.

b) Motivação dos servidores
Um programa bem elaborado e conduzido pode motivar os servidores, na medida em que os valoriza como pessoas e como cidadãos e oferece melhores condições de trabalho e possibilidades de desenvolvimento pessoal.

c) Democratização do Estado
Desenvolvendo o espírito da defesa do interesse público, pode-se contribuir para a democratização do Estado. Os resultados, neste sentido, tendem a ser lentos.

d) Qualidade dos serviços
A formação dos recursos humanos traz ganhos de qualidade aos serviços da prefeitura, notadamente àqueles ligados ao atendimento direto da população.

e) Eficiência
A implantação de um Programa de Formação de Recursos Humanos possibilita um aumento da eficiência dos servidores no desempenho de suas funções. Este aumento da eficiência traduz-se em ganhos de produtividade e redução de desperdício de recursos. Pode-se, assim, ampliar a capacidade de realização e atendimento da prefeitura.

f) Fortalecimento da cidadania
Seja pela democratização do Estado, seja pelo aumento da eficácia dos serviços prestados pela prefeitura, seja pela valorização do funcionalismo público, a implantação de um Programa de Formação de Recursos Humanos contribui para o fortalecimento e a ampliação da cidadania.

FUNDEF

O objetivo do Fundef é garantir a aplicação de recursos públicos na educação, principalmente no ensino fundamental, ao mesmo tempo em que busca corrigir a má distribuição dos recursos entre as diversas regiões do País.

AUTORA: PATRÍCIA LACZYNSKI

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado determinando, a partir de 1997, a obrigatoriedade da aplicação de 25% dos recursos resultantes da receita de impostos e transferências na educação, sendo que não menos de 60% deverão ser destinados ao ensino fundamental. Sua implantação, em nível nacional, ocorreu a partir de 1º de janeiro de 1998.

Dos recursos do Fundef, pelo menos 60% devem ser aplicados na remuneração dos profissionais do magistério (professores - inclusive os leigos - e os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

O objetivo do governo federal com o Fundef é corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões, diminuindo as desigualdades presentes na rede pública de ensino.

Os municípios são obrigados, portanto, a destinar ao ensino fundamental 15% de seus recursos provenientes de impostos, mesmo não tendo o ensino fundamental em sua rede de ensino. Neste caso, é possível municipalizar este nível de ensino, transferindo os alunos para a rede municipal, bem como os recursos correspondentes (financeiros, materiais e humanos), mediante negociação e entendimentos com a Secretaria de Educação do Estado. Ou, caso os municípios prefiram, podem firmar convênio com o Estado transferindo para ele os recursos em benefício das escolas estaduais que atendam ao alunado desse nível de ensino residente no município.

Para assegurar o seu cumprimento, a lei exige a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, instituídos em cada esfera de Governo, que têm por atribuição acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef deve ser composto de, pelo menos, quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; os professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental; os pais de alunos; e os servidores das escolas públicas de ensino fundamental. No caso do município contar com o Conselho Municipal de Educação, representantes deste órgão também deverão fazer parte do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

Os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem dispor de um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, que regulamente as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional (por categorias, níveis, classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos, e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração.

MUNICÍPIO QUE PERDEU RECURSOS

Franca-SP (260 mil hab.) é um município que transferiu aproximadamente 50% dos recursos destinados ao Fundef para o Estado de São Paulo. Em março e abril de 1999 o valor dos recursos do município retido no fundo foi de R$ 1.822.443,53 e o valor retornado, de R$ 923.217,02. A rede municipal de ensino é formada principalmente pelo Ensino Infantil (creches e pré-escola) e supletivo. O Estado mantém apenas uma classe de telecurso (educação adulta) - inaugurada em 1999 e nenhuma de Educação Infantil. O número de alunos do Ensino Fundamental sob responsabilidade municipal é muito pequeno. O Estado é quem mantém esse ensino em Franca.

O governo municipal de Franca resolveu, a partir da implantação do Fundef, atender o Ensino Fundamental e manter a Educação Infantil e de jovens e adultos. Para tanto, a Secretaria de Educação racionalizou os gastos por meio de um processo de reorganização do quadro de pessoal e contenção de despesas com material, além de formar parcerias com outras instituições.

A Prefeitura não pôde aderir ao programa de municipalização do Estado de São Paulo, onde o município assume as escolas, os professores e os alunos do Estado, pois os salários dos professores da rede municipal de Franca são mais altos que os dos professores da rede estadual. Ao invés de trabalhar com o objetivo de recuperar os recursos detidos pelo Fundef, a Secretaria Municipal de Educação optou por atender de forma gradativa a demanda pelo Ensino Fundamental. Assim, consegue alcançar a meta de garantir escola a todas as crianças, embora de forma mais lenta. Como a demanda a ser atendida é grande, a Prefeitura priorizou construir escolas a custos baixos, em sistema de mutirão, nos bairros mais distantes onde não havia escola. Com este programa, Escola Mutirão, foram contemplados tanto o processo de descentralização do Ensino Fundamental quanto de incentivo à escolarização (prevenção à evasão escolar). Os resultados, portanto, não são imediatos, mas Franca está vendo sua rede de Ensino Fundamental crescer, assumindo, em 1999, classes até a 4ª série.

A Escola Mutirão nasceu de uma iniciativa da própria população que, percebendo a diminuição de recursos municipais para a educação e necessitando de escolas mais próximas de suas residências, sugeriram contribuir com a Prefeitura. O programa consiste na construção de escolas pela metade dos custos de mercado por contar com o apoio e o trabalho voluntário da comunidade. Enquanto o orçamento da construção de uma escola com quatro salas contratando-se uma empreiteira é de R$ 135 mil, pelo sistema de mutirão ela sai por R$ 50 mil. Após reuniões com a comunidade e aceitação da proposta, a Secretaria inicia o trabalho onde fornece apoio técnico e material e a população ajuda com a mão-de-obra. A Secretaria de Educação trabalha juntamente com a Coordenadoria de Participação Popular, que é vinculada ao Gabinete do Prefeito. São organizadas reuniões nos bairros com a participação da população local e de representantes da Secretaria de Educação (Secretário da Educação, Chefe de Manutenção de Prédios, Chefe de Planejamento, Assistente Social). A partir da demanda dos moradores, é realizado um trabalho de conscientização e, em seguida, planejamento das obras. Já foram construídas três escolas. Esta experiência foi, in-

clusive, repassada para a Secretaria Municipal de Saúde para a construção de unidades básicas de atendimento.

Outros projetos, que já existiam antes, como Centro de Ensino Supletivo, Classes de Aceleração e projeto de Alfabetização de Adultos foram reforçados e incrementados.

O Centro de Ensino Supletivo foi criado em 1997 e objetiva propiciar oportunidades aos alunos que não tiveram condição de estudar na idade devida. Com a implantação do Fundef e a diminuição de recursos financeiros destinados à educação, o município de Franca teve que criar alternativas de manutenção de seus programas educacionais, reduzindo os gastos.

Os programas Classes de Aceleração e Alfabetização de Adultos não estão vinculados à criação do Fundef, mas são programas voltados à melhoria da qualidade de ensino e a custos baixos. As Classes de Aceleração, implantadas em 1998, oferecem a possibilidade a alunos em defasagem idade/série corrigirem o seu atraso.

RESULTADOS

Com a construção de escolas, Franca aumentou seu atendimento no Ensino Fundamental. Em 1996 eram 2.980 alunos do Ensino Fundamental na rede municipal, 39.098, na rede estadual e 5.482, na rede particular. Em 1997, estes números foram para 3.094, 39.000 e 5.611, respectivamente. Em 1998, primeiro ano da implantação do Fundef, Franca tinha 3.692 alunos sob a responsabilidade municipal, 38.584, estadual e 5.599, particular. Os alunos da rede municipal em 1999 são 4.903.

Quanto ao curso de alfabetização de adultos, o número de adultos matriculados tem aumentado a cada ano. De 200 alunos em 1996, passou a 600, em 1999.

Outro resultado foi a criação do Estatuto do Magistério, a partir da aprovação da Lei municipal 3.160/97. Além disso a Secretaria Municipal de Educação está elaborando, com a participação dos professores, o Plano de Carreira.

A qualidade de ensino em Franca é considerada muito boa, tendo a Secretaria Municipal de Educação recebido uma Moção da Câmara Municipal, parabenizando-a pelo trabalho desenvolvido.

MUNICÍPIO QUE GANHOU RECURSOS

Os recursos e repasses de verbas para a Educação do município de **Guarapari-ES** (68 mil hab), anteriores ao Fundef, giravam em torno de R$ 600 mil, e a rede atendia 6 mil alunos. Com a implantação do Fundo, o Estado passou a repassar para o município recursos da ordem de R$ 2,4 milhões. E a rede da Secretaria Municipal de Guarapari atende hoje mais de 12 mil alunos.

Em 1997 a rede de ensino municipal de Guarapari estava desacreditada, e o pagamento dos salários dos professores estava atrasado. A atual gestão resolveu implantar vários projetos para melhorar a qualidade e a produtividade do sistema.

O PRIORE (Projeto Interdisciplinar de Reorganização Educacional) foi criado em 1997, numa ação conjunta entre os professores e a Secretaria Municipal de Educação, restabelecendo o calendário escolar em 1998, e melhorando assim as condições de trabalho do profissional do magistério.

A partir daí, outros projetos foram implementados. Para ampliar a capacidade de vagas no município, foram construídos e alugados imóveis para a instalação de escolas e creches. Além disso, a Secretaria de Educação buscou reduzir o índice de repetência através de Classes de Aceleração.

As escolas foram equipadas com recursos materiais, didáticos e tecnológicos, melhorando assim a rede física. As Secretarias Escolares e a Secretaria de Educação foram informatizadas.

Foi criada a "Casa do Professor", funcionando como um centro de apoio e capacitação do magistério. Foram desenvolvidos programas de treinamento, reciclagem e requalificação de diretores, técnicos, professores e pessoal de apoio administrativo das unidades escolares. Além disso, foi contratado pessoal técnico qualificado para dar suporte pedagógico a alunos e professores.

Com estas medidas, a Secretaria de Educação espera alcançar as seguintes metas:

a) estabelecer conteúdos curriculares mínimos no Ensino Fundamental, tendo já estabelecido diretrizes curriculares municipais com referência aos "Parâmetros Curriculares Nacionais";

b) reduzir para 5% os índices de evasão e repetência, e de reprovação;

c) reduzir para 0% o número de crianças fora da escola;

d) reduzir em 10% a distorção idade/série, tendo sido criado um programa de atendimento a crianças nesta situação;

e) proporcionar assistência psicológica, médica e nutricional a 50% dos alunos matriculados;

f) oferecer merenda escolar regular, incluindo desjejum, a todas as crianças do município.

Até o ano 2001, a atual gestão pretende:

a) reduzir para 5% os atuais índices de analfabetismo, tendo criado projeto de salas de apoio pedagógico específico de educação de jovens e adultos;

b) eliminar a distorção idade/série na rede municipal;

c) estender a assistência psicológica, médica e nutricional a 80% dos alunos da rede escolar.

PARCERIAS

A Secretaria de Educação vem atuando em parceria com o Ministério da Educação e Cultura (MEC), a Secretaria Estadual de Educação (SEDU), a iniciativa privada (comerciantes locais e hoteleiros), instituições (SESC, SESI, SENAR, entre outros) e Secretarias Municipais (Agricultura, Saúde, Meio Ambiente).

O Conselho de Educação tem atribuições de caráter consultivo – orientando o poder executivo quanto a políticas de educação, estabelecendo critérios para elaboração de leis orçamentárias, fiscalizando as prestações de contas, propondo o dimensionamento da rede pública, e deliberativo – programando ações para atualização de professores, instituindo o regimento comum da rede municipal, aprovando reformulações curriculares e organizando a realização de eleições para os cargos de diretores de escolas.

Dentre as atribuições da Câmara Municipal está a aprovação de projetos de interesse municipal relacionados à estrutura administrativa e funcional, assim como concursos públicos.

RESULTADOS

Com o Fundef, a prefeitura municipal de Guarapari aumentou a capacidade de atendimento aos alunos da rede municipal, que passou de 6 mil matrículas, em 1996, para mais de 12 mil, em 1999, com 11 novas escolas abertas – cinco na área urbana e seis na área rural.

O atendimento à alfabetização de jovens e adultos passou de 150 alunos em 1996 para 1.220 em 1999 na zona rural e urbana, nas fases de alfabetização e pós-alfabetização.

O Programa de Transporte Escolar inclui cinco ônibus e cinco peruas-kombi e cobre 10 localidades do município, incluindo a zona rural.

Guarapari tem conseguido também reduzir significativamente os custos na aquisição de mobiliários escolares e já foram reformadas 2 mil carteiras escolares que voltaram a ser aproveitadas nas salas de aula.

Geoprocessamento

Com o uso de geoprocessamento, dirigentes e técnicos da prefeitura passam a dispor de mais informações sobre o município, melhorando o tempo e a qualidade da tomada de decisões.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORES: VICTOR PETRUCCI E RAQUEL ROLNIK

O desenvolvimento da tecnologia da informação tornou disponíveis novos recursos para processamento de informações cartográficas, a um custo acessível para a grande parte dos municípios. Torna-se mais dispor de informações físico-territoriais, inclusive aquelas componentes do cadastro técnico municipal. Ao mesmo tempo, é possível desenvolver novos usos da informação até hoje muito pouco exploradas pelas prefeituras brasileiras.

O QUE É

O geoprocessamento é o processamento informatizado de dados georeferenciados. Utiliza programas de computador que permitem o uso de informações cartográficas (mapas e plantas) e informações a que se possa associar coordenadas desses mapas ou plantas. Por exemplo, permitem que o computador utilize uma planta da cidade identificando as características de cada imóvel, ou onde moram as crianças de uma determinada escola.

POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

As possibilidades de utilização do geoprocessamento pelas prefeituras abrangem várias áreas. Qualquer setor que trabalhe com informações que possam ser relacionadas a pontos específicos do território pode, em princípio, valer-se de ferramentas de geoprocessamento. As principais aplicações são:

a) Ordenamento e gestão do território (este é o uso mais difundido)**:** na verdade, é uma aplicação básica, porque permite a constituição de uma base cartográfica geoprocessada que servirá às demais aplicações setoriais. Trata-se de construir uma base de dados informatizada que reproduza a configuração do território do município, identificando logradouros, lotes e glebas, edificações, redes de infra-estrutura, propriedades rurais, estradas e acidentes geográficos. A base assim constituída é útil para as atividades de planejamento urbano e ordenação do uso do solo, inclusive para processos de revisão da legislação (veja DICAS Legislação de Uso e Ocupação do Solo).

b) Otimização de arrecadação: a atualização da base cartográfica do município para a implantação da base geoprocessada fornece um volume significativo de informações para a revisão da planta genérica de valores. O recomendável é que as duas ações sejam realizadas de forma articulada. Com isso, inclusive, consegue-se gerar um aumento de receita capaz de compensar os investimentos na base geoprocessada e gerar recursos adicionais para o município. Logicamente, será necessário proceder à atualização periódica dessas informações, mas a existência de um bom ponto de partida facilita as ações posteriores.

c) Localização de equipamentos e serviços públicos: a partir de uma base cartográfica que inclua informações sócio-econômicas e sobre equipamentos públicos é possível identificar áreas com maior nível de carência e os melhores locais para instalação de equipamentos e serviços públicos. Estas decisões podem ser tomadas com base em critérios de necessidade e de acessibilidade aos locais.

d) Identificação de público-alvo de políticas públicas: à medida que se possua uma base de dados que incorpore dados sócio-econômicos, é possível utilizá-la para desenhar políticas públicas. dispondo-se, por exemplo, de informações sobre crianças residentes no município e a incidência de doenças, é possível desenhar ações de saúde específicas para micro-regiões da cidade. Ou, cruzando-se os dados sobre renda das famílias e desempenho escolar, pode-se identificar o público-alvo para programas de renda mínima (veja DICAS Programa de Garantia de Renda Mínima) ou bolsa-escola (veja DICAS Programa Bolsa-Escola). Ou, ainda, identificando-se as áreas da cidade com maior concentração de idosos pode-se definir áreas prioritárias para programas de atendimento domiciliar à saúde (veja DICAS Atendimento Domiciliar à Saúde) ou áreas com carências especiais de saúde que possam ser atendidas por programas de médico de família (veja DICAS Programa Médico de Família de Londrina).

e) Gestão ambiental: o geoprocessamento é útil para monitorar áreas com maior necessidade de proteção ambiental, acompanhar a evolução da poluição da água e do ar, níveis de erosão do solo, disposição irregular de resíduos e para o gerenciamento dos serviços de limpeza pública (acompanhando por área da cidade o volume de resíduos coletado e para análise de roteiros de coleta).

f) Gerenciamento do sistema de transportes: a base cartográfica é indispensável para a gestão do sistema de transportes do município. Sua informatização através de recursos de geoprocessamento pode ampliar a qualidade e a velocidade das decisões tomadas. É possível, por exemplo, realizar estudos de demanda do transporte coletivo ou de carregamento de vias, identificar pontos críticos de acidentes e vias com mais necessidade de manutenção.

g) Comunicação com os cidadãos: ao se constituir uma base de dados mais elaborada, pode-se incorporar a ela informações que permitam identificar necessidades e oportunidades de contato com os cidadãos. Pode-se, por exemplo, identificar com precisão as áreas afetadas por determinada decisão do governo e planejar ações de comunicação específicas para aquele público. Outro uso possível é registrar as solicitações dos cidadãos e analisá-las sobre a base cartográfica, permitindo uma melhor gestão das relações do governo com os cidadãos. Esta mesma aplicação pode funcionar como instrumento de controle social do governo (veja DICAS Informações para a Sociedade Civil), permitindo que entidades da sociedade civil, a ouvidoria pública municipal (veja DICAS Ouvidoria Pública) ou mesmo cidadãos individualmente possam ter livre acesso às informaçòes sobre que regiões da cidade estão sendo mais beneficiadas pelas ações do governo municipal.

h) Gestão da frota municipal: com recursos de geoprocessamento é possível obter informações sobre os tipos de usos da frota municipal, conhecendo os trajetos mais co-

muns e sua intensidade. Estas informações possibilitarão a definição de roteiros otimizados para a frota municipal, gerando economia de tempo, combustível e uso de veículos.

IMPLANTAÇÃO

O primeiro passo para a implantação do geoprocessamento na prefeitura é a obtenção de uma base cartográfica (mapa) a ser informatizada. Para isso, o ideal é utilizar serviços de aerofotogrametria. As imagens obtidas pela fotografia aérea passam pelo processo de restituição (transformação de fotos em informações cartográficas) e são digitalizadas (transformadas em arquivo de computador). Caso não se disponha de imagens aéreas, é possível utilizar mapas existentes. Com isso pode-se ter perdas de qualidade das informações em termos de precisão e atualização. Note-se que é fundamental implantar o geoprocessamento sobre uma base cartográfica atualizada. Implantá-lo sobre uma base de má qualidade gerará a tomada de decisões incorretas ou inadequadas, ou seja, ocorrerá uma otimização do erro – a prefeitura aumentará a sua capacidade de errar. Uma vez dispondo de uma base cartográfica digitalizada, é preciso fazer o tratamento das informações, alimentando-a com dados referentes aos lotes, glebas, edificações e propriedades rurais (proprietário, utilização, dados cadastrais), estradas e logradouros (utilização, tipo de pavimento, sinalização, linhas de ônibus, volume de tráfego) e redes de infra-estrutura (dimensões e capacidade das redes, equipamentos de apoio). Este tipo de levantamento exige um trabalho de obtenção de informações atualizadas (por isso o recurso à aerofotogrametria é valioso), inclusive contando com levantamentos complementares *in loco* (que pode ser feito, por exemplo, pela equipe de fiscais da prefeitura ou contratado especialmente). O resultado destas etapas é uma base cartográfica em computador que chega ao nível de lote. Caso não seja possível atingir esse nível de profundidade, pode-se construir, com recurso à base cartográfica pré-existente, pelo menos uma base com logradouros e acidentes geográficos.

Ao longo do tempo, a base deve receber ampliações, com a alimentação de outros tipos de dados georeferenciados que dêem conta do conjunto de aplicações descrito acima e de outras que podem surgir a partir da necessidade da prefeitura e da disponibilidade de informações. Assim, uma base ideal seria constituída de:

a) Base cartográfica: mapa da área urbana e rural do município;

b) Dados de caráter tributário: planta genérica de valores, cadastro de contribuintes mobiliários e imobiliários, situação tributária dos contribuintes;

c) Dados sobre serviços públicos: equipamentos públicos, demanda por serviços públicos existentes, atendimento rio urbano (postes, sinalização, telefones públicos, lixeiras públicas, equipamentos de praças), endereços de usuários dos serviços públicos (chegando, no limite, mesmo ao endereço de todos os cidadãos), carregamento do sistema de transportes e das vias públicas, itinerários de linhas de transporte coletivo, itinerários de linhas de transporte escolar, rotas de coleta de lixo, arborização urbana; e

d) Dados sócio-econômicos e demográficos: dados sobre condições de vida dos cidadãos, dados epidemiológicos, ocorrência de acidentes, ocorrência de crimes.

RECURSOS

A implantação de geoprocessamento não é inacessível aos municípios. Deve ser vista não como uma despesa, mas como um investimento do município em produção de informação que gerará, por sua vez, um retorno bastante rápido em termos de receitas e de políticas públicas.

Os programas de computador para geoprocessamento podem funcionar em microcomputadores e, exceto em aplicações muito volumosas ou complexas, podem utilizar equipamentos comuns. O custo dos programas não é muito diferente do custo de outros *softwares*. É possível treinar pessoal da própria prefeitura para utilizá-los. Também há empresas no mercado que podem realizar projetos mais intensivos, de curta duração. O ponto mais custoso é o levantamento cadastral (aerofotogrametria e digitalização de imagens). Existem várias possibilidades de graus de resolução, escala e detalhe, com diferentes estimativas de custo. O ideal é dispor de um levantamento aerofotogramétrico para a zona urbana em escala 1:8.000 (custo de cerca de R$ 450/km^2) e para a zona rural em escala 1:30.000 (R$ 100,00/km^2).

A partir do vôo é possível comprar ampliações das áreas prioritárias (R$ 250 p/km^2); restituir a área urbana em mapa desenhado (1:2000) e meio magnético a um custo entre R$ 4.500 e R$ 10.000/km^2 (neste caso, incluindo construções, arborização, mobiliário, etc.); reconstituir a zona rural em mapa de traços 1:10.000 desenhado e meio magnético (R$ 1.100/km^2); e reconstituir a zona rural em orto-foto carta (arquivo imagem) a 500 por km^2. Também é possível comprar uma imagem satélite (R$ 2.500), que pode ser interpretada e ampliada até uma escala máxima de 1:50.000.

Recentemente, o BNDES lançou uma linha de financiamento destinada à ampliação da capacidade tributária de municípios que pode ser utilizada para a revisão da base cadastral.

Resultados

O geoprocessamento é um investimento com alta taxa de retorno para a prefeitura. Do ponto de vista financeiro, em geral a implantação do geoprocessamento e a atualização da base cadastral a ele associada trazem aumento da arrecadação da prefeitura. Além dos benefícios financeiros, o geoprocessamento funciona como uma ferramenta de aumento da eficiência e da eficácia das ações da prefeitura. Aumenta a eficiência ao permitir decisões mais rápidas e facilitar o processamento de informaçòes. Ao elevar o acervo de informações disponíveis para o governo municipal tomar decisões, o uso do geoprocessamento aumenta a capacidade operativa da prefeitura, em termos de tempos de intervenção e em termos de qualidade das decisões. Os dirigentes e técnicos passam a dispor de mais conhecimentos sobre o município. Traz maior eficácia por permitir uma profundidade de análise que normalmente não é possível com as ferramentas tradicionais. Também permite o desenho mais adequado de políticas públicas, proporcionando melhor qualidade de gestão.
Levando o uso de informações a um patamar superior, o impacto não ocorre somente no seu uso direto. Passa a haver uma exigência maior de informações de qualidade, motivada pelas próprias aplicações que vão sendo implantadas e podem ser constantemente aperfeiçoadas.

Indicadores de Desempenho de Arrecadação

Indicadores de arrecadação permitem avaliar se o município, ao aumentar sua arrecadação, atingiu sua capacidade contributiva máxima ou se ainda há potencial de arrecadação não aproveitado.

AUTOR: EDUARDO DE LIMA CALDAS

Indicadores são instrumentos importantes para controle de gestão e verificação de eficiência e eficácia também na administração pública, por permitirem comparar situações entre municípios ou entre períodos diferentes de um mesmo município. Os indicadores, de certa forma, podem ser vistos como fotografias. Ou seja, pode-se comparar fotografias de um mesmo município em períodos diferentes e observar as modificações ocorridas, e pode-se também comparar fotografias de municípios diferentes e constatar suas diferenças apesar de fatores estruturais semelhantes.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, é um índice que apresenta características interessantes, dentre as quais: é um índice composto por três indicadores; utiliza-se da normalização dos valores; pondera os indicadores; e permite a comparação entre países.

Os indicadores utilizados no IDH são longevidade, nível de conhecimento e renda. A longevidade é expressa a partir da esperança de vida ao nascer; o nível de conhecimento, por sua vez, é expresso pela combinação de dois conjuntos de indicadores – escolarização, composto pela quantidade de matrículas nos ensinos fundamental, médio e superior dividida pelo número de pessoas em idade escolar; e taxa de alfabetização de adultos. Além da longevidade e do nível de conhecimento, o IDH também é composto por um bloco de indicadores que expressam a renda (verificado a partir da renda *per capita* de cada país).

Em âmbito municipal, há diversos índices relativos às áreas social e econômica. O Instituto Pólis, por exemplo, criou uma série de índices sociais que permitem avaliar a gestão municipal, dentre os quais, destacam-se o Índice Social Municipal e o Índice de Gestão, ambos criados para os 49 maiores municípios do Estado de São Paulo (com mais de 100 mil habitantes, em 1991). O Índice Social Municipal, especificamente, é composto por 16 indicadores, divididos em seis índices sintéticos: renda, habitação, ambiental, alfabetização, saúde, educação, e permite comparar os 49 municípios mencionados, entre si.

A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo -FIPE-USP-, por sua vez, desenvolveu um Indicador Financeiro Municipal, composto por cinco índices distintos: Grau de independência financeira municipal (RTP/(RTP+TC)); Índice de Liquidez de Curto Prazo I (Salários e Encargos/RTP); Índice de Liquidez de Curto Prazo II (Salários e Encargos/(RTP+TC)); Índice de Endividamento de Curto Prazo (Dívida Flutuante/Receita Total); Índice de Endividamento de Longo Prazo (Dívida Fundada / Receita Total) (RTP = Receita Tributária Própria; TC = Transferências Correntes).

Esses cinco índices possuem ponderações diferentes e seu resultado conjunto permite verificar a situação financeira do município. Para chegar ao valor final, calcula-se esses cinco índices para dois anos diferentes e divide-se os resultados do ano mais recente pelo resultado do ano mais longínquo (R_1/R_0). O resultado maior que um representa uma melhoria na situação financeira municipal; o resultado menor que um, por sua vez, representa uma piora da situação financeira municipal.

Voltando à analogia com as fotografias, observa-se que os dois primeiros índices apresentados (IDH e Índice Social Municipal) são, inicialmente, comparações de fotografias de lugares diferentes num determinado período. Ambos possibilitam a comparação no tempo, uma vez que esses índices foram elaborados para mais de um ano. O IDH por exemplo, foi elaborado para 1970, 1980 e 1991.

CARACTERÍSTICAS

Para a elaboração de qualquer indicador, é importante observar alguns parâmetros, dentre os quais:

a) Comparabilidade – Os indicadores devem permitir a comparação temporal e espacial;

b) Disponibilidade da informação – as bases de dados devem ser acessíveis e, de preferência, devem constituir séries históricas, para permitir, ao mesmo tempo, a comparação entre fatores (fotografias de pessoas diferentes), e evolução, no tempo, do desempenho (fotografia de uma mesma pessoa em diferentes épocas);

c) Normalizados – Os resultados dos indicadores devem ser traduzidos para uma escala adimensional. Esse procedimento permite uma mescla entre diferentes indicadores;

d) Quantificáveis – Os indicadores devem ser traduzidos em números, sem o demérito da análise qualitativa. Aliás, os indicadores quantitativos devem facilitar uma análise qualitativa do desempenho da gestão;

e) Simplicidade – O indicador deve ser de fácil compreensão. Deve-se observar, entretanto, que os indicadores são tentativas até pretensiosas de retratar ou ex-

pressar de maneira muito sintética determinados fenômenos e processos complexos.

CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O conceito de capacidade contributiva está diretamente relacionado com a possibilidade de aumentar a receita tributária própria municipal, de acordo com a capacidade de contribuição de seus habitantes. Portanto, em termos teóricos, esse conceito se relaciona com o princípio da produtividade fiscal e com o princípio da eqüidade (justiça) fiscal, que busca tratar com igualdade os contribuintes iguais (eqüidade horizontal) e, garantir que os contribuintes desiguais sejam diferenciados segundo alguns critérios estabelecidos (eqüidade vertical).

O desenvolvimento de um índice de capacidade contributiva municipal pode fornecer parâmetros objetivos de avaliação das potencialidades e limites de elevação da receita própria dos municípios brasileiros. Trata-se de um instrumento importante para avaliar se o custo advindo de uma reforma tributária municipal é maior que o benefício trazido por ela em termos de aumento da arrecadação.

Do ponto de vista administrativo, há uma questão de ordem prática. Trata-se de verificar em que medida os custos advindos de investimentos voltados para a modernização da administração tributária municipal serão compensados pelo aumento de arrecadação. Portanto, há necessidade de verificar a capacidade contributiva municipal.

METODOLOGIA

O Índice de Capacidade Contributiva Municipal é um índice relativo. Portanto, mesmo que queiramos estudar ou verificar a posição de poucos municípios, há necessidade de calcular os Índices para um conjunto mais amplo de municípios, seja este um Estado, uma Região ou, como é o caso proposto, o País inteiro.

Neste trabalho, por exemplo, apresentamos apenas os valores relativos a 19 dos 42 municípios apoiados pelo Programa de Modernização de Administração Tributária – PMAT – desenvolvido pelo BNDES. Entretanto, para a verificação dos indicadores desses poucos municípios foi necessário verificar a capacidade contributiva de todos os municípios existentes no Brasil em 1991.

Inicialmente foi calculada a Capacidade Contributiva Bruta (referente a 1991) dos municípios (coluna C da Tabela 1); em seguida, a Capacidade Contributiva Atualizada para 1996 (coluna E).

A Capacidade Contributiva Bruta é um Índice composto pela Renda Familiar Média *per capita* (em salários mínimos de setembro de 1991) e pela parcela da população municipal com renda insuficiente, ou seja, inferior a meio salário mínimo. Os dados foram obtidos do IDH-M elaborado pela Fundação João Pinheiro, IPEA e IBGE, com informações advindas do Censo Demográfico realizado pela Fundação IBGE em 1991.

Observa-se que há uma relação muito alta entre renda e riqueza, sendo que a riqueza é historicamente ainda mais concentrada que a renda, de modo que há um conceito de justiça tributária embutido no conceito de Capacidade Contributiva Municipal, quando se sabe que este se utiliza do parâmetro renda para aferir a capacidade de contribuição tributária municipal. Considera-se ainda que dois tributos municipais (IPTU e ITBI) incidem diretamente sobre a riqueza.

Como a base de dados é referente a 1991 – Censo Demográfico do IBGE – foi preciso atualizar esse Índice. Daí, surge o conceito de Capacidade Contributiva Atualizada. A Capacidade Contributiva Bruta foi atualizado de acordo com a transferência de ICMS *per capita* (valores em reais de 1996), apresentado na coluna D. Essa variável foi escolhida porque está diretamente relacionada com a atividade econômica municipal e está disponível para todo o País concentrada numa única base de dados. Deve-se considerar que há problemas como a defasagem de dois anos para apuração do índice e uma disparidade muito grande entre os municípios. Para amenizar o segundo problema, aplicou-se logaritmo ao valor da transferência do ICMS per capita, e estabeleceu-se limites máximos às alterações dos valores referentes à Capacidade Contributiva Bruta (mais ou menos 20%).

DESEMPENHO TRIBUTÁRIO SEGUNDO A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

Para conhecer o desempenho do município em termos de arrecadação tributária, é preciso dividir o valor das receitas tributárias próprias *per capita* pelo valor encontrado da Capacidade Contributiva Atualizada. Para conhecer o desempenho de cada item da receita tributária própria, utiliza-se o mesmo procedimento para cada item da receita: IPTU, ITBI, ISS, Taxas e Contribuição de Melhoria. A tabela (veja box) apresenta alguns indicadores importantes que expressam o esforço tributário municipal, dentre os quais: desempenho tributário global (coluna G), e desempenho do IPTU (coluna I). Apresenta também a receita tributária *per capita* (coluna F) e o IPTU *per capita* (coluna H).

Para leitura da tabela, deve-se considerar a Capacidade Contributiva Atualizada para valores de 1996 (coluna E), que padroniza os municípios em ordem descendente, o "divisor de águas" em termos de análise. Do lado direito da CCA estão, inicialmente as variáveis endógenas (colunas A e B) da CCB 91 (coluna C), o ICMS per capita com valores atualizados para 1996 (coluna D) que permite atualizar a CCB 91. Do lado direito da CCA 96, estão quatro indicadores: receita tributária *per capita* (coluna F), desempenho tri-

butário global (coluna G), IPTU *per capita* (coluna H) e Desempenho do IPTU (coluna I).

COMPARABILIDADE

Vista a disparidade sócio-econômica regional, é preciso criar parâmetros para comparar municípios. A partir de uma análise inicial para mais de 4.118 municípios de todo País, disponíveis na BIM – Base de Informações Municipais, os municípios foram divididos em grupos populacionais. A partir daí foram feitas as médias de cada uma das Receitas para cada grupo, que são, portanto, o padrão de referência para os municípios participantes dos referidos grupos.

Utilizando a tabela (veja box), será possível comparar alguns municípios, dentre os quais, Contagem e Serra. Ambos são municípios vizinhos de capitais estaduais. Contagem está na região metropolitana de Belo Horizonte (MG), e possui 492 mil habitantes; e Serra está próxima a Vitória (ES) e conta com 270 mil habitantes. Portanto, ambos são municípios com mais de 200 mil habitantes. Antes de qualquer comparação, deve-se observar que apenas 103 municípios brasileiros, incluindo as capitais, possuem mais de 200 mil habitantes, ou seja, aproximadamente 1,9% dos municípios do país.

Para os municípios com mais de 200 mil habitantes, excluídas as capitais, constatou-se que a média populacional é 362 mil, a Capacidade Contributiva Atualizada Média para 1996 é 3,61. Sobre a receita municipal, constatou-se, para esse padrão de municípios, que a receita total média é R$ 306 *per capita*, sendo que a receita tributária média é R$ 78,20 *per capita*, representando, em média, 23,8% da receita total municipal. Apesar da alta dependência das transferências constitucionais, observa-se que há uma relação inversa entre o tamanho do município e a dependência de transferências constitucionais, ou seja, quanto maior o município, menor é sua dependência com relação às referidas transferências. Também foi possível observar que a média do Desempenho Tributário Global para essa parcela de municípios atingiu o índice de 19,6 sendo que a referência para o desempenho global é 30, ou seja, há um hiato muito grande e, portanto, um grande potencial para melhorar o desempenho tributário desses municípios. Também foi possível observar que 88% desses municípios estão abaixo da referência (30). Especificamente para o IPTU, constatou-se que o Desempenho médio é de 7,6 e a referência é 12, ou seja, para o município que está exatamente na média, é possível uma melhoria de 58% em termos de arrecadação de IPTU.

Apresentados os dados gerais para os municípios com mais de 200 mil habitantes, excluídas as capitais, podemos observar o desempenho dos dois municípios citados: Contagem e Serra. Observa-se, por exemplo, que embora Contagem tenha uma receita tributária na ordem de R$ 67 *per capita*, ou seja R$ 7 a mais que Serra, o Desempenho Tributário Global de Contagem está abaixo do desempenho de Serra, o que significa dizer que o potencial tributário de Contagem deve ser melhor explorado. Observa-se ainda que os dois municípios estão acima do Desempenho Global médio (19,6), e abaixo do Desempenho Global de Referência (30).

RESULTADOS

O Indicador de Capacidade Contributiva Municipal permite avaliar melhor algumas propostas municipais com relação à melhoria da arrecadação tributária local. Vitória da Conquista, por exemplo, apresentou um aumento significativo de sua receita e mereceu o reconhecimento público por suas ações nas áreas tributária e adminstrativa, aumentando a eficiência da máquina arrecadatória, racionalizando gastos do governo, publicizando as decisões relativas a alocação de recursos, e sobretudo, quebrando uma espécie de "inércia de arrecadação" e rompendo uma cultura de não pagamento de tributos. Apesar disso, adotando como parâmetro, o Índice de Capacidade Contributiva Municipal, percebe-se que o aumento da receita municipal em Vitória da Conquista foi relativamente baixo, quando comparado com outros municípios de seu porte e tendo em vista a capacidade de contribuição de sua população.

Deste modo, portanto, o Índice de Capacidade Contributiva Municipal se diferencia dos demais. Quando se compara o desempenho de arrecadação com períodos anteriores em um mesmo município, percebe-se muitas vezes um aumento brutal de arrecadação. Deste modo, esquece-se que o aumento marginal da arrecadação é decrescente, exigindo mais esforço quanto mais alto for o patamar arrecadatório. Desse modo, deve-se relativizar o esforço de arrecadação de um município que, hipoteticamente, aumenta sua arrecadação própria passando de R$ 100 *per capita* para R$ 150 *per capita* (aumento de 50%), quando a capacidade de contribuição de sua população poderia elevar esse montante para R$ 200. Do mesmo modo, deve-se prestigiar o aumento de arrecadação de um município, também hipotético, que passa de R$ 150 para R$ 180 (apenas 20%), quando a capacidade de arrecadação de sua população também é de R$ 200 e a arrecadação média dos municípios de seu porte é de R$ 150.

Há casos, por exemplo, que na mudança de gestão administrativa, o município diminui sua arrecadação em 50% e, depois, com uma elevação de 100% da arrecadação, volta ao patamar anterior. É um esforço para chegar aonde já se estava. Nestes casos, não se trata necessariamente de uma potencialização da arrecadação municipal.

Ainda assim, voltando para um caso concreto, apesar de Vitória da Conquista estar abaixo de seu potencial de arrecadação, o traço mais importante da política implementada neste município foi, sem dúvida, desenvolver uma política tributária ativa que busca romper uma tradição de não contribuição tributária que mantém e reforça as relações clientelistas nos âmbitos local e estadual.

Quadro: Capacidade Contributiva Municipal
Seleção de Municípios participantes do PMAT

Município	UF	RFpcM	R Insuf	CCB91	ICMSpc96	*CCA 96*	RTpc	D.Tr.G	IPTU pc	Desem IPTU
Coluna		**A**	**B**	**C**	**D**	***E***	**F**	**G**	**H**	**I**
1. Vitória	ES	2,55	22,0	4,86	283	***5,27***	233	44,2	30	5,7
2. Rio de Janeiro	RJ	2,56	21,2	4,90	104	**4,99**	224	44,9	61	12,2
3. Niteroi	RJ	3,19	18,2	5,25	62	***5,17***	184	35,6	74	14,4
4. Curitiba	PR	2,56	13,5	5,12	90	***5,17***	183	35,3	55	10,5
5. Belo Horizonte	MG	2,34	24,4	4,57	62	***4,50***	180	40,0	59	13,1
6. Volta Redonda	RJ	1,40	27,0	3,47	333	***3,80***	134	35,1	53	13,9
7. Recife	PR	1,74	43,6	3,36	101	***3,42***	125	36,6	37	10,8
8. Juiz de Fora	MG	1,78	26,9	3,89	74	***3,88***	109	28,1	52	13,4
9. Manaus	AM	1,55	30,4	3,54	170	***3,72***	86	23,2	8	2,3
10. Contagem	MG	1,20	30,6	3,15	192	***3,34***	67	20,1	16	4,9
11. Natal	RN	1,45	40,2	3,15	61	***3,10***	60	19,5	16	5,3
12. Serra	ES	0,97	42,0	2,57	174	***2,71***	60	22,1	12	4,3
13. Cuiabá	MT	1,79	29,8	3,82	(ND)	***3,82***	58	15,2	16	4,1
14. Fortaleza	CE	1,33	48,2	2,79	75	***2,78***	53	18,9	13	4,7
15. Belém	PA	1,49	37,1	3,28	66	***3,25***	52	15,9	14	4,4
16. Teresina	PI	1,01	56,5	2,20	61	***2,17***	29	13,3	6	3,0
17. Petrolina	PE	0,82	62,8	1,81	49	***1,76***	28	16,1	5	2,8
18. Campina Grande	PB	0,89	58,0	2,03	64	***2,00***	20	9,8	6	2,8
19. Vitória Conquista	BA	0,81	59,5	1,90	39	***1,81***	15	8,5	3	1,4

Desempenho Tributário Global = Receita Própria Tributária / CCA96

Fontes:

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Populacional. 1991.

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. BIM – Base de Informações Municipais. 1996.

KAYANO, Jorge, e CALDAS, Eduardo de Lima. Operacionalização do conceito de “Capacidade Contributiva” e sua apicação na Avaliação de Desempenho da Gestão Tributária dos Municípios. São Paulo. Instituto Pólis. 1999. (mimeo).

NUNES, Márcia Cavallari. Como avaliar a administração municipal. IN: Município Moderno. Brasília. MM Publicações. 1998.

SOUTO, Anna Luiza Salles, KAYANO, Jorge e outros. Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo. Instituto Pólis. 1995.

Informática na Prefeitura

A informatização da prefeitura, se conduzida com cuidado, permite economia de recursos, decisões acertadas e melhoria na qualidade dos serviços públicos

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORA: MARIA JOSÉ F. F. MARGARIDO

A informática, nos últimos anos, tem se difundido por toda a sociedade. Mas o setor público, de modo geral, ainda a utiliza de forma menos intensiva do que o desejável e possível.

As justificativas mais comuns apontadas para esta situação, são os poucos recursos disponíveis para investimento e a lentidão nos processos de aquisição.

Estes argumentos são apenas parcialmente válidos. A redução dos preços dos computadores, verificado nos últimos anos, tornou-os acessíveis (ainda que em escalas diferentes) para praticamente todos os municípios brasileiros. As dificuldades nos procedimentos de aquisição também não se justificam. É possível planejar as aquisições da prefeitura, adequando-as às exigências da legislação de licitação. Da mesma forma, é perfeitamente viável (e há técnicas para isto) planejar as atividades de informática da prefeitura.

A falta de equipamento também não é justificativa para o uso insuficiente da informática como instrumento auxiliar da administração municipal. Muitas prefeituras possuem os equipamentos mas não conseguem explorar toda a sua capacidade por falta de investimentos ou por falta de recursos humanos capacitados. Mais grave é quando a causa é o desconhecimento ou o desinteresse dos dirigentes municipais.

O QUE É INFORMÁTICA?

Informática significa informação automática. É, portanto, uma forma de substituir o tratamento manual da informação pelo seu processamento por uma máquina (o computador).

Para se utilizar a informática, são necessários três tipos de recursos principais: os equipamentos (hardware), os programas (softwares) e recursos humanos capacitados para sua utilização.

Os equipamentos têm capacidades e características variadas e adequadas a diversas necessidades. Os programas são um conjunto de regras lógicas e matemáticas que permitem aos mecanismos da máquina traduzir e compreender o que queremos fazer. Com o desenvolvimento dos computadores, atualmente até os não especialistas podem utilizá-lo com facilidade, exigindo cada vez menos conhecimentos técnicos em informática. Esta relação sem grandes dificuldades entre homem e máquina é o que se chama de interfaces amigáveis.

Os programas permitem que o processamento de um sistema administrativo seja realizado pelo computador, com economia de recursos e ganhos na qualidade de informação. Sistemas são um conjunto de operações que nos permitem resolver determinado problema ou nos possibilita um diagnóstico do que queremos estudar.

A visão mais difundida é de que o computador serve para facilitar a execução de tarefas como cálculos, processamento de textos, emissão de documentos e controle de cadastros. Dentro dessa visão, o computador é um poupador de trabalho.

No entanto, a mais rica utilidade do computador está na produção e tratamento de informações. O computador permite que se mecanize seu processamento, tornando-o mais rápido, barato, completo e confiável. Ou seja, permite um aumento na qualidade das informações à disposição da administração municipal**.**

A INFORMÁTICA NA PREFEITURA

O momento político que vive o país, com o aumento de atribuições dos governos municipais, exigindo-se eficiência e transparência das ações dos agentes políticos, impõe novas necessidades às prefeituras. Os governos precisam dar conta de um número expressivo de atividades (o que requer uma gestão eficiente dos recursos disponíveis) e contar com informações rápidas e precisas para a tomada de decisões e para prestar contas de suas ações junto à sociedade. Esta situação reforça a necessidade de utilizar a tecnologia disponível através da informática da forma mais racional possível.

NÃO BASTA COMPRAR COMPUTADOR

Para que a administração municipal aproveite plenamente os benefícios oferecidos pela tecnologia da informação é necessária, primeiramente, uma decisão política indicando o quanto de dinheiro e esforços se pretende investir em informática. É preciso, também, escolher equipamentos e programas adequados às necessidades, aceitar que haverá mudanças na estrutura de funcionamento da prefeitura e estar disposto a investir em formação de recursos humanos.

Não se pode tratar da informatização da prefeitura apenas do ponto de vista da aquisição de equipamentos e programas. A complexidade de tópicos envolvidos exige um rigoroso trabalho de planejamento da sua estratégia de informática, inclusive para evitar que o processo traga algum transtorno grave. Sua elaboração deve levar em conta a necessidade de racionalização das atividades (veja DICAS Reduzindo a Burocracia) e considerar também as necessidades de capacitação de pessoal, integrando-as a um programa de formação de recursos humanos (veja DICAS Formação de Recursos Humanos).

O trabalho de planejamento exige um diagnóstico inicial dos sistemas administrativos, dos equipamentos existentes, da estrutura organizacional da prefeitura e da capacitação dos recursos humanos. Com base neste diagnóstico, serão estabelecidas diretrizes para a aplicação da informática na prefeitura. Essas diretrizes, por sua vez, servirão para orientar a aquisição de equipamentos e programas e para o estabelecimento de prioridades para informatização das atividades.

Na definição de equipamentos e programas, é importante considerar as possibilidades de expansão da capacidade, atualização de versões e de integração en-

tre os vários setores da prefeitura para troca de informações. Também é recomendável considerar a possibilidade de interligar os sistemas da prefeitura com os de outros órgãos.

A maior parte dos Municípios inicia ou concentra seus esforços de informatização em sistemas administrativos ligados à captação ou controle de recursos. Este é um caminho recomendável, pois há tecnologia disponível, porque envolve setores vitais e, além disso, não exige investimentos muito vultosos. De modo geral, as prioridades devem ser definidas analisando custos envolvidos, necessidade de aperfeiçoar controles internos, importância estratégica do sistema e impacto no atendimento aos cidadãos.

Para poder operar os sistemas informatizados e utilizar programas como editores de texto e planilhas de cálculo, muitos municípios capacitam seus funcionários utilizando-se serviços de profissionais da própria Prefeitura. Outros, contratam empresas privadas. A escolha entre essas alternativas deve levar em conta critérios como custos envolvidos e a capacidade dos profissionais de informática da prefeitura em organizar e realizar um programa de treinamento.

No que se refere aos programas utilizados, os municípios têm contratado empresas privadas para desenvolvê-los em praticamente mesma proporção que utilizam técnicos da própria Prefeitura. Existem vários programas já disponíveis, que normalmente têm um custo de aquisição menor que a elaboração de um programa específico para a prefeitura. Entretanto, deve-se tomar cuidado especial para não adquirir produtos que não atendem com precisão às necessidades.

RECURSOS

Devido à diversidade de equipamentos e programas disponíveis no mercado e às diferentes necessidades e objetivos de informatização das prefeituras, os recursos necessários variam de caso para caso.

É possível adquirir uma configuração composta por micro-computador e impressora, por valores próximos a R$ 2.000. Programas como editores de texto e planilhas de cálculo, de uso mais comum, podem ser adquiridos por valores inferiores a R$ 1.000 cada. Para o desenvolvimento de programas específicos por encomenda, pode se contratar serviços por taxas horárias entre R$ 30 e R$ 80. Em alguns casos, estes programas podem ser elaborados por profissionais da própria prefeitura, mas é preciso avaliar se o custo final não será superior ao da contratação. De modo geral, é aconselhável, para sistemas de maior porte, contratar terceiros para desenvolvê-los (pelo menos em parte).

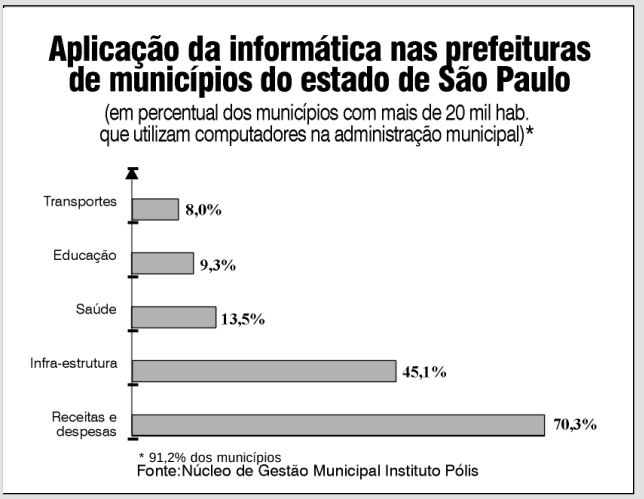
Resultados

a) Eficácia das ações

O principal ganho proporcionado pela informatização está no fato de que as administrações municipais podem tomar decisões no momento em que é necessário tomá-las. Isto é possível porque as informações podem ser tratadas e apresentadas de várias formas muito rapidamente. Como há informações de boa qualidade disponíveis, é possível decidir a forma mais eficiente de aplicar os recursos e resolver problemas.

b) Eficiência no uso de recursos

Desperdícios de tempo, emprego excessivo de servidores em tarefas administrativas, gastos com processamentos manuais, prejuízos causados por procedimentos e controles falhos tendem a ser minimizados. Com a redução de custos e prazos de execução, a qualidade dos serviços públicos pode ser ampliada, e com isto os grandes beneficiados são os cidadãos.



c) Transparência das ações

A partir da informatização, é possível conferir maior transparência às ações da prefeitura. O legislativo municipal e os cidadãos podem acompanhar com maior facilidade o andamento de processos administrativos e a execução orçamentária (veja DICAS Simplificando o Orçamento). Um governo comprometido com o avanço da democracia deve considerar este impacto na condução de ações de informatização da prefeitura, utilizando o processo para fortalecer os mecanismos que conferem transparência à gestão municipal.

d) Valorização do funcionalismo

A adoção de soluções informatizadas permite que se valorize os trabalhadores da prefeitura, liberando-os de tarefas desgastantes e repetitivas e oferecendo-lhes melhores condições de trabalho e tarefas mais agradáveis. É evidente que a informatização elimina alguns postos de trabalho em tarefas operacionais. Em contrapartida, libera dinheiro e pessoal para atuar diretamente na prestação de serviços aos cidadãos. A manutenção de sistemas arcaicos, no entanto, representa um ônus perverso para a sociedade.

Justiça Tributária e Fortalecimento Financeiro do Município

A prefeitura pode aumentar sua arrecadação cobrando tributos diretamente proporcionais aos rendimentos dos cidadãos, promovendo a participação e garantindo a transparência na tomada de decisão e na execução das políticas.

AUTOR: EDUARDO DE LIMA CALDAS

Para melhorar a arrecadação não basta que a prefeitura aumente aleatoriamente a cobrança de tributos. Afinal, justiça fiscal significa tratar com igualdade os contribuintes iguais, ao mesmo tempo em que garante que contribuintes desiguais sejam diferenciados segundo alguns critérios estabelecidos.

Um dos critérios utilizados para definir os iguais é a capacidade individual de contribuição. Ou seja, trata-se de estabelecer a progressividade: uma relação direta entre carga tributária e renda.

Em termos de tributação municipal, o IPTU adquire caráter progressivo quando diferencia alíquotas e oferece a remissão do tributo para alguns. Com isso, é possível estabelecer maior eqüidade na relação do governo com os diferentes contribuintes e melhorar a eficácia da máquina arrecadadora.

EXPERIÊNCIA

O município de **Vitória da Conquista-BA** (242 mil hab.) vem implementando ao longo dos últimos três anos o Programa de Fortalecimento Financeiro Municipal com Justiça Tributária a Serviço da Cidadania.

Vitória da Conquista é o terceiro maior município do Estado da Bahia, e polariza uma região de 84 municípios do Sudoeste baiano.

Em 1997, a atual gestão encontrou a prefeitura com diversas dificuldades financeiras tanto para saldar compromissos herdados da antiga gestão quanto para manter e ampliar a prestação de serviços básicos, e uma arrecadação pouco eficiente.

Além disso, alguns aspectos conjunturais nacionais afetavam ainda mais a situação do município: fim da inflação eliminou uma importante fonte de financiamento, afinal, as municípios aumentavam os tributos de acordo com a inflação mas a folha salarial não acompanhava a mesma taxa; diminuição das transferências em decorrência da queda do nível de atividade econômica; e aumento da demanda por serviços públicos e assistência social também em decorrência da crise econômica.

Diante deste quadro, havia algumas alternativas: renegociar dívidas antigas, cobrar impostos atrasados (dívida ativa), modificar a política tributária municipal e aumentar a eficiência da arrecadação.

Na medida em que muitas dessas medidas são impopulares, a solução encontrada pela prefeitura de Vitória da Conquista foi informar a população, convocando-a para participar das decisões através da elaboração e do acompanhamento da execução orçamentária, o Programa de Fortalecimento Financeiro Municipal com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania.

OBJETIVOS

Os principais objetivos do Programa são:

a) fortalecer a Prefeitura Municipal do ponto de vista financeiro, saneando as finanças, aplicando a política tributária com maior eqüidade e equilibrar o orçamento, reduzindo os déficits;

b) elaborar e aplicar medidas legais e operacionais que garantam a progressividade fiscal no âmbito local;

c) tornar pública a situação financeira do município, traçando diretrizes da política fiscal e financeira a partir da discussão pública dessas questões. Além de ser um dos objetivos do Programa, essa é uma questão estratégica, fundamental para aumentar a credibilidade junto à sociedade civil; e

d) priorizar a aplicação dos recursos municipais anualmente em áreas temáticas.

O Programa de Fortalecimento Financeiro Municipal com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania consiste em fortalecer o sistema de arrecadação municipal, ou seja, aumentar a eficiência da arrecadação, otimizando o potencial tributário do município e, ao mesmo tempo, garantir uma maior eqüidade tributária.

Para a elaboração e implementação do programa, foi realizado, inicialmente, um amplo diagnóstico sobre a situação financeira municipal, no qual se verificou que o Poder Executivo Municipal estava muito desgastado e desacreditado junto à população em decorrência das administrações anteriores. Constatou-se também que as finanças públicas estavam em completa desordem, sem controle algum dos serviços, materiais, obras contratadas e pagamento aos fornecedores. A prefeitura estava inadimplente junto a outros órgãos como o INSS, o FGTS, e as empresas estatais de fornecimento de energia elétrica e água. Os salários dos servidores públicos estavam atrasados. Serviços urbanos essenciais como coleta de lixo, limpeza pública e iluminação pública, conservação de logradouros e serviços sociais estavam paralisados. Além disso, a política tributária estava indefinida e não havia uma operacionalização criteriosa da arrecadação.

Uma vez constatada a situação do município, a população foi convocada para conhecer, propor e decidir sobre os problemas.

Para tanto, a Prefeitura sistematizou as informações sobre a situação financeira e as ações da administração municipal, elaborando o orçamento público municipal por meio de um processo participativo que se estendeu de julho a setembro de 1997. O processo envolveu 22 plenárias populares com a participação de aproximadamente 1.500 pessoas.

No processo de elaboração participativa do orçamento, foram definidas algumas prioridades, buscando aumentar a eficiência da arrecadação: realização de uma política tributária progressiva; melhoria da fiscalização; cobrança das dívidas pendentes; manutenção da austeridade nos gastos públicos; estabelecimento dos convênios para obras e serviços; e aplicação de isonomia fiscal e maiores facilidades para o pagamento de tributos.

Do lado das despesas, ou seja, da realização de políticas públicas, foram definidas prioridades anuais. Para o primeiro ano, a prioridade foi educação; para o segundo, saúde; para o terceiro, serviços básicos de infra-estrutura urbana.

Estabelecidas as prioridades, o Programa foi implementado em duas frentes: uma institucional-legal que, de certo modo, dependia de negociações com a Câmara Municipal; e outra operacional, que consistia em "botar ordem na casa" pagando dívidas e salários atrasados e recuperando a imagem da Prefeitura junto à população.

FRENTE INSTITUCIONAL

A frente institucional-legal consistiu na aprovação das leis 863/97 e 892/97. A Lei 863/97 (mais abrangente) alongou de 24 para 50 prestações o prazo de parcelamento dos débitos fiscais (de contribuintes inscritos na dívida ativa); reduziu as multas arbitradas pelos fiscais; extinguiu a alíquota progressiva no tempo para os terrenos não murados; e adequou as infrações e penalidades previstas no Código Tributário. A Lei 892/97 trata de questões mais específicas e penalizou os empresários inadimplentes com o município; determinou notificação dos despachos decisórios ao contribuinte; reformulou a incidência do ISS para as atividades de empresas privadas de saúde; e institucionalizou a metodologia de pagamentos a partir de estimativas para os prestadores de serviços.

Para elaborar a metodologia de estimativas para os prestadores de serviços, partiu-se da hipótese de que cabeleireiros, bares e locadoras, dentre outros, dificilmente emitem nota fiscal, pelo próprio tipo de serviço e pela não exigência do cliente. A prefeitura então foi a esses pontos comerciais verificar seus custos. Daí, estabeleceu um patamar mínimo de manutenção do negócio, que hoje serve de base para o pagamento do ISS. A título de exemplo, imagine-se que para manter uma locadora seu proprietário gaste R$ 2 mil por mês. Para permanecer no negócio sem lucro, ele deverá ter receita mínima igual a este valor, que passou a ser, para a Prefeitura, a base para a arrecadação do ISS.

Ainda do ponto de vista institucional-legal, foi atualizado o Código Tributário Municipal, e aplicado dispositivo legal que possibilitava a remissão do IPTU de pessoas carentes, identificadas como famílias com renda de até dois salários mínimos, possuidoras de apenas um imóvel com valor inferior a R$ 7.800 no Cadastro Imobiliário e Fiscal.

A remissão do IPTU beneficiou mais de duas mil pessoas em 1998, e beneficiará, segundo projeções da própria prefeitura, 4 mil pessoas em 1999, num valor total de R$ 300 mil, eqüivalendo a um benefício aproximado de R$ 75,00 por pessoa.

Na frente operacional, a Prefeitura passou a pagar seus credores e funcionários sem atraso, renegociou suas dívidas com o INSS e o FGTS e alterou o Regime Jurídico do funcionalismo público. Com essas medidas, reconquistou a confiança e a credibilidade desgastadas pelas gestões anteriores.

Ainda na frente operacional, a Prefeitura estabeleceu um contato mais direto com a imprensa para explicar e sensibilizar o contribuinte em relação às prioridades do município e à importância do IPTU. A Prefeitura também passou a afixar nos anúncios e placas de obras o valor do investimento e quanto daquilo decorria do IPTU, estimulando desta forma o contribuinte a pagar seus impostos e também ajudando na recuperação da imagem do próprio Poder Executivo.

PARCERIAS

O Programa de Fortalecimento Financeiro envolveu diversos atores da sociedade civil. A Federação das Associações de Moradores encarregou-se de mobilizar a comunidade para participar da elaboração do Orçamento. As entidades empresariais do município assumiram a coordenação da plenária temática que tratava do desenvolvimento econômico municipal. Os Conselhos Municipais estavam envolvidos na elaboração e gestão de políticas sociais, como saúde, educação e assistência social. Os fóruns Intersindical e Popular assumiram a realização das plenárias temáticas.

O setor imobiliário participou do Programa contribuindo especificamente com a Secretaria Municipal de Finanças na reforma da Planta Genérica de Valores e na definição das alíquotas do IPTU nas diversas regiões.

RECURSOS

O Programa de Fortalecimento Financeiro envolveu gastos adicionais na ordem de R$ 80 mil, ou seja, 5,6% dos recursos do orçamento municipal. Este valor foi utilizado basicamente para a elaboração do orçamento com participação da comunidade. As demais atividades estão relacionadas a alterações institucionais-legais que não implicam em grandes custos. Além disso, as atividades de fiscalização tributária não envolveram custos adicionais, mas a realocação da mão-de-obra já disponível.

Além dos recursos materiais, o Programa envolve todo o quadro de funcionários da secretaria de finanças.

Resultados

A experiência de Vitória da Conquista aumentou a arrecadação própria municipal, recuperando a confiança da sociedade civil e buscando a eqüidade no sistema tributário local.

Para recuperar a confiança da sociedade civil, o caminho encontrado foi aumentar a transparência das ações do governo e criar canais de participação popular como o orçamento participativo. Há outras alternativas além do orçamento participativo como a criação de fóruns específicos que podem tratar apenas de finanças, ou educação, saúde e suas fontes de financiamento. Outra medida que também auxiliou na recuperação da imagem do governo foi a divulgação dos recursos gastos em atividades, programas e obras.

Mesmo com diferenciação das alíquotas e a remissão do IPTU para famílias carentes, observou-se um aumento significativo na arrecadação deste tributo. De 1996 para 1997, houve um acréscimo de 18%; de 97 para 98, o acréscimo foi ainda mais intenso: 96%. Se observarmos o intervalo 96-99, o acréscimo foi de aproximadamente 215%.

Depois de implementada a metodologia de estimativa para os prestadores de serviços, a arrecadação do ISS também cresceu expressivamente: o aumento de 1996 para 1998, foi da ordem de aproximadamente 55%.

Pela tabela abaixo também é possível verificar que a arrecadação própria total aumentou mais que proporcionalmente à receita total, o que demonstra o esforço do governo local em termos de realizar uma política tributária mais agressiva.

Além da maior eficiência em termos de arrecadação, um dado importante que comprova a justiça tributária é que 16% dos maiores contribuintes representam 66% da arrecadação própria.

Quadro: Arrecadação Municipal*

Ano	1996	1997	1998	1999**
ISS	2.200.000	2.600.000	3.400.000	-
IPTU	635.000	677.000	1.330.000	2.000.000
Receita Própria	-	5.000.000	8.000.000	10.000.000
Receita Total	-	30.000.000	42.000.000	48.000.000

*Valores aproximados - **Valores estimados

Entrevista com José Sérgio de Oliveira Carvalho - Secretário de Finanças de Vitória da Conquista – BA
(telefone: 0 XX 77 422-5211 ramal 115)

Manutenção Preventiva de Próprios

A manutenção preventiva e descentralizada de prédios públicos municipais, envolvendo os funcionários e usuários, ajuda a economizar recursos e a melhorar a segurança.

AUTOR: GUILHERME HENRIQUE DE PAULA E SILVA

É comum nas cidades brasileiras encontrar prédios usados pelos serviços – creches, escolas, postos de saúde, etc. – em péssimo estado de conservação, mal iluminados, sem a infra-estrutura física necessária para o desempenho das tarefas para as quais existem.

Quando aparece alguma falha ou deficiência, elas são "sanadas" pelos próprios funcionários que trabalham na unidade, muitas vezes com materiais totalmente inadequados, com o intuito de ter uma solução provisória. Mas estas "soluções" acabam por se tornar definitivas pela acomodação de todos os envolvidos. O acúmulo destas "soluções" cria ambientes ruins para o trabalho e chegam a afetar a segurança dos funcionários da unidade e também dos usuários.

De modo geral, as prefeituras tendem a adotar um sistema de manutenção predial de emergência, corrigindo os problemas na medida em que aparecem. Mas uma alternativa a este sistema é a manutenção preventiva que procura evitar a ocorrência de falha. O sistema preventivo permite à prefeitura atender melhor a população e, ao mesmo tempo, economizar recursos.

PREVENÇÃO

Prevenir é planejar e executar ações com antecedência, por isto a manutenção preventiva exige um plano de ação dirigido para evitar a ocorrência de falhas. Deve ser baseado em critérios de racionalidade administrativa e discernimento político, atendendo as necessidades e exigências da comunidade. Este tipo de manutenção exige um calendário de ações elaborado a partir de dados técnicos sobre a durabilidade dos equipamentos e materiais (tinta de pintura externa e interna, vida útil de lâmpadas, revisões periódicas de equipamentos de acordo com o recomendado pelos fabricantes, etc.). A partir destes dados é possível prevenir um grande número de falhas, gerando maior eficiência no uso dos prédios e melhorando o serviço que nele é oferecido. Além disto, torna mais racional e econômico o processo de compras necessárias à manutenção, pois possibilita planejar os estoques dos almoxarifados e efetuar as compras sem os adicionais de urgência.

Usualmente, a manutenção dos próprios de um município está a cargo do setor usuário do prédio, a quem cabe mantê-lo em funcionamento. A unidade especializada é acionada quando o serviço se torna mais complexo. Como as equipes de manutenção específicas estão, em geral, ligadas a uma secretaria de administração ou de serviços, costuma ocorrer duplicidade de partes de equipes e de partes de almoxarifados, além de uma demora considerável entre a detecção da falha e a sua correção, gerando as "soluções provisórias".

A centralização, no entanto, é uma questão secundária diante da necessidade de planejar as ações no tempo e no espaço. É imprescindível que o município disponha de equipes que façam revisões, consertos e limpezas periódicas nos prédios e nos equipamentos públicos, independentemente da existência de falhas, apropriando verbas e efetuando licitações para compra de materiais ajustadas ao calendário de manutenção e mantendo os almoxarifados com controle de estoques de acordo com este mesmo calendário.

De acordo com o tamanho do município, em termos de população, extensão territorial e amplitude dos serviços prestados, a manutenção preventiva deve ser dividida em regiões territoriais (distritos), especialidades (como hidráulica, elétrica, etc.) e setores (como saúde, educação, etc.). Para municípios de menor porte, a centralização traz os melhores resultados por permitir economia de escala. Os itens de emergência, como lâmpadas, retentores de torneiras e outros de pequeno valor e simplicidade de manutenção devem permanecer sempre no nível administrativo da unidade, havendo para isto o plano de almoxarifado da unidade também deve ser elaborado segundo o mesmo princípio da manutenção geral e acompanhado da respectiva verba mínima.

Para que funcione, a parte normativa e fiscal do sistema de manutenção deve ser centralizada e a parte operacional e financeira deve ser descentralizada, permitindo uma operação uniforme em procedimentos e resultados finais e agilidade na resposta às demandas de emergência ou mínimas. Esta parte normativa e fiscal centralizada constitui o núcleo de monitoramento geral do sistema, atuando por meio de verificação mensurável de resultados e emissão de normas que melhorem continuamente estes resultados.

OS ENVOLVIDOS

O modelo de manutenção preventiva é a parte técnica da questão, mas o que determina de fato, a eficácia de um sistema é o estabelecimento de vínculos entre os vários grupos envolvidos na manutenção: as equipes técnicas, os funcionários prestadores do serviço localizado no imóvel e, principalmente, a comunidade de usuários destes serviços. As motivações tendem a crescer na medida em que os resultados aparecem.

Da mesma forma que as APM's (Associações de Pais e Mestres) nas escolas podem assumir um papel preponderante na condução dos temas não especificamente didáticos, nos outros próprios municipais, a comunidade é parte interessada como usuária final e pode assumir papel semelhante. Introduzir novas formas de relacionamento entre os grupos envolvidos na manutenção significa romper com uma cultura estabelecida, romper com valores e tabus, e criar conjuntamente uma nova cultura. Esta nova cultura consiste no atendimento às necessidades do usuário final, significa ouvir e atender a comunidade.

Além da comunidade, o corpo de funcionários locais também precisa de motivação para abandonar procedimentos sedimentados pela inércia e pela falta de incentivos. O desempenho das tarefas diárias em locais fisicamente adequados, agradáveis e que são periodicamente conservados pode ser estímulo para que o funcionário participe do sis-

tema de manutenção preventiva, alimentando-o com informações sobre as condições locais, sugerindo procedimentos e principalmente zelando pelo local de seu trabalho diário. Para isso, ele deve ser ouvido e confrontado com a comunidade e as equipes operacionais da manutenção.

As equipes de trabalho que fazem a manutenção propriamente dita, compõem o terceiro grupo envolvido na manutenção preventiva. Mantê-las treinadas e atualizadas, confrontá-las com as outras partes envolvidas, supri-las com os materiais, ferramentas, equipamentos e produtos que as tornem aptas a desempenhar suas tarefas (sem esquecer os equipamentos, normas e treinamento voltados para a segurança) facilita a introdução da cultura da responsabilidade partilhada. A possibilidade de verificar visivelmente o fruto do trabalho nos prédios públicos bem conservados e limpos, tende a melhorar o comprometimento das equipes. Em algumas situações, é possível até mesmo introduzir disputas entre equipes, através de prêmios para a melhor operação, nas quais funcionários e comunidade fariam o julgamento.

Trata-se, em síntese, de introduzir uma cultura voltada para a partilha de responsabilidades e resultados, apoiada em tecnologia (a manutenção preventiva).

FORMAÇÃO DAS EQUIPES

A formação das equipes operacionais deve obedecer o critério de especialidade (civil, hidráulica, elétrica, condicionamento de ar, jardinagem etc.) respondendo por áreas técnicas, e, quando o porte do município exigir, pelo critério de localidade (territórios ou regiões).

O controle central de normas e fiscalização funciona mais como monitor de resultados e organizador das respostas da população usuária e dos funcionários dos serviços localizados nos imóveis, gerando e aprimorando as normas de operação, bem como medindo o cumprimento dessas mesmas normas.

A formação técnica das equipes é fundamental para que as respostas às solicitações e sugestões da comunidade e dos funcionários possam ser adequadas. O treinamento continuado (veja DICAS Formação de Recursos Humanos) desta mão-de-obra faz parte do sistema preventivo, evitando o uso de expedientes impróprios como "gambiarras", "jeitinhos", etc., que com freqüência geram defeitos mais graves, e podem, inclusive, resultar em tragédias.

RECURSOS

A política de construções sem manutenção gera um enorme desperdício de recursos e desgaste para o governo municipal, assim como o sucateamento dos serviços e imóveis ocupados pela administração. O custo fixo da folha de pagamento pode ter o rendimento maximizado pela valorização dos servidores e dos usuários finais, quando o atendimento é feito em prédios públicos bem conservados e limpos, produzindo uma melhoria geral da auto imagem da comunidade.

O sucateamento dos serviços públicos, por outro lado, gera um estado geral de descrédito que exige custos enormes para ser revertido, implicando queda de solidariedade social e perda de recursos, que são gastos para superar um estado de má vontade generalizada entre os funcionários do município e entre a comunidade.

A estes fatores deve-se acrescentar os custos de uma rápida deterioração física dos imóveis. Para que não se tornem impróprios para o uso, exigirão investimento de grandes somas de recursos públicos em reformas gerais que freqüentemente custam mais do que construir um prédio novo.

Resultados

Do ponto de vista da administração municipal, a implantação de um sistema de manutenção de próprios da prefeitura, fundado na prevenção e na responsabilidade partilhada, traz benefícios de ordem financeira muito importantes. Este sistema ajuda a economizar recursos que normalmente seriam gastos em reformas repetitivas e aleatórias para recuperar prédios inoperantes, tanto do ponto de vista funcional como do ponto de vista da segurança. A ampliação da vida útil de um prédio que recebeu manutenção eficiente, pode chegar a 100% ou mais.

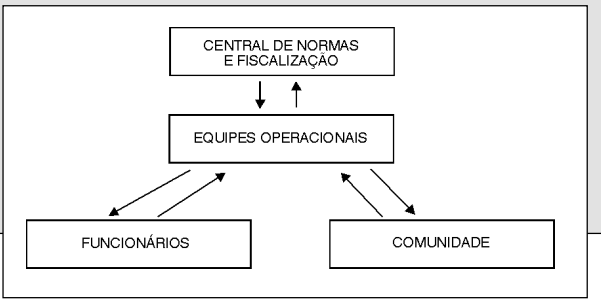
Além disto, o rendimento dos funcionários que trabalham em ambiente fisicamente corrompido pode cair para a metade. E é este corpo de trabalhadores do município que faz a ligação entre a administração e a comunidade local, daí a importância da valorização de seu trabalho como forma de manter a qualidade da relação entre administração e comunidade, estabelecendo a base para a partilha de responsabilidades e resultados.

Para a comunidade, os resultados são compensadores na medida em que geram padrões mais elevados nas prestações dos serviços públicos e permitem a participação na gestão dos recursos da prefeitura, de uma maneira direta. O prédio municipal conservado dilata o sentimento de reciprocidade entre o poder público e a comunidade, que se apropria destes bens enquanto públicos, conservando-os e zelando pela sua integridade e aspecto visual.

A "teoria da janela quebrada", usada pelo prefeito de Nova York para recuperação social daquela cidade, diz que uma pessoa se sente desencorajada a atirar pedras na janela de uma casa que esteja bem pintada, conservada e com seu jardim florido e com grama aparada.

Por outro lado, uma casa suja, com vidros quebrados, portões caídos e outras mazelas, imprime uma sensação de abandono e permissividade, produzindo efeito contrário.

O resultado de uma nova cultura de preservação dos bens públicos, envolvendo administração e comunidade ajuda a incorporar a solidariedade em todos os aspectos da vida social da cidade.



Medindo a Qualidade de Vida

Avaliações objetivas da gestão e da qualidade de vida de uma cidade permitem aumentar a eficiência e a eficácia da administração, contribuindo para o estabelecimento de prioridades e metas.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORES: NÚCLEO DE GESTÃO MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS

Não se pode fazer avaliações baseando-se apenas em fatores e impressões subjetivas. No caso da gestão municipal, para que se possa avaliar os resultados e também para que seja possível acompanhar a evolução da qualidade de vida, são necessárias informações quantitativas, que expressem em números os resultados das ações do governo municipal ou forneçam uma referência. Essas informações são chamadas *indicadores*, e têm um papel importante no planejamento e avaliação das ações de governo (veja DICAS Avaliando a Gestão).

INDICADORES

Indicadores e *índices* são números que procuram descrever um determinado aspecto da realidade, ou apresentam uma relação entre vários aspectos. Adotando-se técnicas para ponderação dos valores, pode-se criar índices que sintetizem um conjunto de aspectos da realidade e representem conceitos mais abstratos e complexos como qualidade de vida, grau de desenvolvimento humano de uma comunidade ou, ainda, nível de desempenho de uma gestão. Estes indicadores estão sempre sujeitos a questionamento, pois a escolha dos aspectos da realidade a serem considerados é influenciada por opções políticas e distintas visões da realidade. Para um determinado grupo, por exemplo, pode ser mais importante considerar a oferta de transporte coletivo do que o número de telefones instalados. Além dessa restrição, há o problema da disponibilidade das informações. Um índice, para que possa ser comparado com outros municípios e com outros períodos, é preciso que as informações que o compõem estejam disponíveis para outros municípios e períodos. Sem possibilidade de comparação, não há utilidade alguma para um índice.

NA PRÁTICA

O Núcleo de Gestão Municipal do Instituto Pólis realizou, recentemente, uma pesquisa denominada "Evolução Comparada da Qualidade de Vida nos Municípios Brasileiros - O Melhor Desempenho de uma Prefeitura", construindo índices de qualidade de vida e de gestão municipal. Para testar a hipótese de que os índices eram uma ferramenta útil para explicar a realidade, foram escolhidos 14 municípios de diversos portes em vários estados do país, aplicando-se, para todos, um mesmo padrão de análise: **Porto Alegre-RS**, **Niterói-RJ**, **Curitiba-PR**, **Florianópolis-SC**, **Vitória-ES**, **Paraipaba-CE**, **Icapuí-CE**, **Santos-SP, S. Paulo-SP**, **Santo André-SP**, **Osasco-SP**, **Jaboticabal-SP**, **Taquaritinga-SP** e **Diadema-SP**. O estudo incluiu também uma avaliação das ações das gestões municipais nos últimos anos.

Os pesquisadores desenvolveram dois índices municipais. Um, abrange aspectos de qualidade de vida e, o outro, de gestão municipal. Para possibilitar comparações, foi necessário definir variáveis que pudessem ser obtidas para um conjunto significativo de municípios. Para o primeiro índice, os pesquisadores utilizaram informações coletadas pelo IBGE (censo de 1991). Na construção do segundo índice, foi possível contar com informações adicionais, da Fundação SEADE, para os municípios do estado de São Paulo. Essas mesmas informações foram coletadas nos 7 municípios estudados que não se localizam no estado.

A metodologia utilizada para a construção dos índices inspirou-se no conceito formulado por Amartya Sen. Neste conceito baseou-se o Banco Mundial para comparar os estágios de desenvolvimento humano de diferentes países - o Índice de Desenvolvimento Humano.

O cálculo dos índices, neste método, é feito através da atribuição de notas entre zero e um, respectivamente para o pior e o melhor valor para cada indicador em estudo.

Assim, por exemplo, um município que tenha 100% de domicílios com fornecimento de água satisfatório terá o indicador correspondente com valor igual a um. Os vários indicadores setoriais são sintetizados em um único índice composto, que permite o estabelecimento de um ranking de qualidade de vida.

O ÍNDICE MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS

O primeiro índice construído foi o *Índice Municipal do Instituto Pólis*. Para calculá-lo, tomou-se como referência os 181 mais populosos municípios brasileiros (exceto municípios do Pará, para os quais não havia dados), com informações do censo de 1991. Inicialmente, foram levantados dez indicadores, que foram sintetizados em quatro índices, de acordo com o aspecto da realidade que representavam: Índice de Renda (composto por renda média dos chefes de domicílios e por percentual de chefes de domicílios com renda até dois salários mínimos), Índice de Habitação (número médio de habitantes por domicílio, número médio de cômodos por domicílio e porcentagem de domicílio com até três cômodos), Índice Ambiental (porcentagem de domicílios com abastecimento de água inadequado, porcentagem de domicílios com coleta de lixo inadequada e porcentagem de domicílios com esgoto inadequado) e Índice de Alfabetização (porcentagem de pessoas analfabetas acima de 15 anos e porcentagem de crianças que vivem em domicílios cujos chefes têm menos de um ano de escolaridade). Estes quatro índices foram, em seguida, agrupados em um único índice, o Índice Municipal do Instituto Pólis.

No cálculo deste índice, para os 181 municípios mais populosos e os 14 estudados em especial, obteve-se um *ranking* de qualidade de vida em que **Santos-SP** e **S. Caetano do Sul-SP** aparecem em primeiro e segundo lugar, respectivamente, com valores bastante próximos: 0,93 e 0,92. As posições menos privilegiadas couberam a três municípios maranhenses: **Caxias**, **Codó** e **Santa Luzia**, com 0,132, 0,091 e 0,07.

O ÍNDICE SOCIAL MUNICIPAL

O segundo índice construído na pesquisa foi o *Índice Social Municipal do Instituto Pólis*. Seu cálculo foi realizado tomando como base as informações do censo de 1991, acrescidas de outras, referentes a educação e saúde. O índice foi calculado para os 49 municípios mais populosos de São Paulo, além de sete de outros estados.

Isto permitiu o desenvolvimento de um índice ainda mais refinado que o anterior e, portanto, com maior poder de descrição da realidade.

O Índice Social Municipal foi composto por 16 indicadores setoriais, agrupados em seis índices sintéticos. Além dos já utilizados para o cálculo do Índice Municipal -Índice de Renda, Índice de Habitação, Índice Ambiental, Índice de Alfabetização-, foram incluídos Índice de Educação (composto por porcentagem de crianças entre 4 e 6 anos matriculadas em pré-escolas públicas ou privadas, relação entre matrículas no segundo grau e matrículas no primeiro grau e as taxas de evasão e de reprovação no ensino público de primeiro grau) e Índice de Saúde (coeficiente de mortalidade infantil até um ano e número de leitos gerais disponíveis no município). O Índice Social Municipal do Instituto Pólis é, portanto, a síntese desses 6 índices, que por sua vez sintetizam os 16 indicadores setoriais.

Os municípios ocuparam posições um pouco diferentes das obtidas com o Índice Municipal. Com este Índice mais amplo, as duas primeiras posições, por exemplo, se inverteram: **S. Caetano do Sul** torna-se o primeiro e **Santos** o segundo lugar (com 0.896 e 0,826). Os dois municípios, entretanto, mantiveram resultados bastante próximos. Essas diferenças deveram-se à melhor posição ocupada por **S. Caetano do Sul** nos novos indicadores introduzidos. De modo geral não se registraram mudanças drásticas de posicionamento, mas pequenas alterações produzidas pelo acréscimo de indicadores ao cálculo do índice. Na verdade, em virtude dos indicadores utilizados para seu cálculo, os dois índices tem um bom potencial de descrição da realidade e seus resultados possuem ampla correspondência entre si. A introdução de novos indicadores decerto refinaria ainda mais o resultado mas a tendência é que, quando um índice já tem bom poder de síntese do conceito que procura representar, o acréscimo de novos indicadores em seu cálculo contribui relativamente cada vez menos para o resultado final.

Conclusões

A pesquisa realizada pelo Núcleo de Gestão Municipal do Instituto Pólis aponta a capacidade potencial que a construção de índices tem de auxiliar a administração municipal e as organizações da sociedade civil. Além de serem importantes informações para diagnósticos do município, permitem que, através do acompanhamento de sua evolução, seja possível comparar ao longo do tempo ou com outros municípios, contribuindo para o estabelecimento de prioridades e metas do governo municipal e também para pressão da sociedade civil.

Os índices de qualidade de vida aqui apresentados, podem ser estendidos para outros, de qualquer porte. É importante ter claro que os indicadores de qualidade de vida não podem ser tomados como forma absoluta de explicação e, menos ainda, de comparação. Deve-se levar em conta as especificidades de cada situação, considerando variáveis como a configuração econômica, localização geográfica do município e outras condicionantes da qualidade de vida. Apesar de possível tecnicamente, não terá muita utilidade estabelecer comparações entre municípios muito díspares entre si.

É importante notar que a capacidade do governo municipal de intervir na qualidade de vida dos cidadãos é maior para municípios que assumam mais responsabilidades. Por exemplo, um município que assuma a gestão dos serviços de saneamento tem mais condições de intervir na mortalidade infantil. Assim, medindo-se não só a qualidade de vida, mas também o impacto das ações do governo municipal na sua promoção, a avaliação da gestão é mais rica.

Na mesma pesquisa, o Núcleo de Gestão Municipal do Instituto Pólis criou um Índice que mede o desempenho da gestão municipal. Assim, é possível combinar um índice de qualidade de vida municipal com outro que mede o desempenho da gestão; em termos de eficiência e da eficácia. Passa a ser possível comparar e avaliar o quanto o governo municipal contribuiu para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, o quanto seus esforços produziram resultados e o quanto pôde ser feito com os recursos disponíveis.

Ranking de Qualidade de Vida (5 melhores colocações, por região)

NORTE		NORDESTE		CENTRO-OESTE	
Manaus (AM)	0,573	Salvador (BA)	0,667	Brasília (DF)	0,805
Boa Vista(RR)	0,522	Aracaju (SE)	0,650	Goiânia (GO)	0,770
Porto Velho (RO)	0,504	Recife (PE)	0,644	Cuiabá (MT)	0,685
Macapá(AP)	0,484	Paulista (PE)	0,629	Anápolis (GO)	0,621
Rio Branco (AC)	0,418	João Pessoa(PB)	0,629	Dourados (MS)	0,618

SUDESTE		SUL	
Santos (SP)	0,930	Blumenau (SC)	0,889
S. Caetano do Sul (SP)	0,920	Porto Alegre (RS)	0,885
Ribeirão Preto (SP)	0,899	Florianópolis(SC)	0,883
Niterói (RJ)	0,890	Curitiba (PR)	0,882
Campinas (SP)	0,890	Joinville (SC)	0,835

Base: Índice Municipal do Instituto Pólis para 181 municípios brasileiros mais populosos, exceto os do Pará.
Fonte: Núcleo de Gestão Municipal do Instituto

Medindo o Desempenho da Gestão

Os índices de qualidade de vida são importantes no processo de avaliação da gestão municipal e também nas negociações com outros níveis de governo e órgãos de financiamento.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: NÚCLEO DE GESTÃO MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS

Um dos principais critérios de avaliação do desempenho de uma gestão municipal é a sua capacidade de promover a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. É difícil, no entanto, detectar quanto a mudança na qualidade de vida é resultado das ações do governo municipal, das ações de outros atores sociais (governos estaduais e federal, ONGs, associações filantrópicas, etc.) ou até mesmo do desempenho da atividade econômica.

Mesmo assim, é possível identificar alguns campos nos quais o governo municipal tem condições e atribuição legal para intervir. É o caso do transporte coletivo, da alfabetização de adultos, do saneamento básico, das políticas de proteção à infância, da coleta e d_estinação de resíduos sólidos, dos serviços de pré-escola, entre outros.

Para ser possível uma avaliação dos resultados atingidos pela gestão (veja DICAS Avaliando a Gestão), são necessárias informações quantitativas, que expressem em números os resultados das ações do governo municipal ou forneçam uma referência. Essas informações podem ser coletadas e apresentadas sob a forma de *indicadores* ou *índices*. São números que procuram descrever um aspecto determinado da realidade ou apresentam uma relação entre vários aspectos.

Além do acompanhamento de indicadores setoriais de desempenho - como os índices de cobertura de serviços públicos a cargo do município - ou indicadores de resultados de ações do governo municipal - como o índice de mortalidade infantil -, é possível construir índices agregados capazes de medir o impacto das políticas implantadas sobre a qualidade de vida dos cidadãos. Comparando-se esses índices com os de outros municípios e com sua posição em períodos passados, obtém-se um importante elemento de avaliação da gestão.

NA PRÁTICA

Na pesquisa "Evolução Comparada da Qualidade de Vida nos Municípios Brasileiros - O Melhor Desempenho de uma Prefeitura", realizada recentemente pelo Núcleo de GestãMunicipal do Instituto Pólis, desenvolveu-se uma aplicação do conceito de indicadores de desempenho de gestão municipal em relação à qualidade de vida dos cidadãos.

Para os 49 municípios mais populosos do Estado de S. Paulo, acrescidos de sete municípios de outros estados, foi construído um índice de qualidade de vida (veja DICAS Medindo a Qualidade de Vida), o ISM (Índice Social Municipal). Este índice considera diversos elementos da qualidade de vida, não necessariamente a cargo dos governos municipais. Foram utilizadas informações do Censo do IBGE, de 1991, e da Fundação SEADE, do mesmo ano.

ÍNDICE DE GESTÃO MUNICIPAL – IGM

Para identificar e comparar o impacto das ações do governo municipal sobre a qualidade de vida, os pesquisadores desenvolveram um novo índice, levando em consideração apenas as atribuições claramente definidas como de responsabilidade do município: coleta de lixo (na área de saneamento ambiental) e, no setor de educação, a cobertura oferecida pela rede própria no ensino pré-escolar. Foi incluído, também, o índice de mortalidade infantil que, apesar de não ser determinado apenas por ações municipais, tem sua redução baseada em políticas realizadas ou articuladas pelos governos locais (saúde, abastecimento, saneamento, educação, combate à desnutrição). A ponderação dos três indicadores, constituiu o *Índice de Gestão Municipal*, que fornece um "retrato" da atuação do governo municipal na qualidade de vida. Se o Índice de Gestão Municipal é menor que o Índice Social Municipal daquele Município, isto significa que as ações da prefeitura estão contribuindo pouco para o nível de qualidade de vida, no que diz respeito aos três indicadores considerados.

Vários outros indicadores poderiam ser incluídos, mas isto esbarraria na dificuldade de obter informações para todos os municípios, principalmente porque nem todos assumem as mesmas tarefas. Não há obstáculos para este índice ter seu poder de descrição da realidade aumentado, acrescentando-se outros indicadores em sua composição (cobertura de coleta de esgotos ou oferta de vagas no ensino de 1º grau, por exemplo), desde que haja informações disponíveis. De qualquer forma, os três indicadores referem-se a responsabilidades claramente definidas como sendo de competência do município e nenhum índice semelhante desprezaria estas informações.

AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA

O *Índice de Gestão Municipal* foi comparado, pelos pesquisadores do Instituto Pólis, com o Índice Social Municipal (um indicador geral da qualidade de vida). O resultado dessa comparação é o *Índice de Eficácia Municipal*, que reflete o quanto as ações sob responsabilidade municipal interferem no nível de qualidade de vida do município. Um índice de Eficácia Municipal elevado significa que as ações do governo municipal influem positivamente na qualidade de vida. Trata-se, portanto, de um indicador que mede a eficácia do governo: quanto ele consegue atingir seu objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA

A pesquisa construiu, também, o *Índice de Eficiência Municipal*, para retratar a eficiência no uso dos recursos disponíveis, tendo como pano de fundo a promoção da melhoria da qualidade de vida.

Comparando-se o *Índice de Gestão Municipal* com o *Índice de Receita Municipal* (que mede a posição relativa no ranking de municípios em termos de receita municipal total *per capita*), obtém-se um indicador de quanto o município consegue fazer com os recursos que arrecada. Ou

seja, pode-se saber, comparativamente, se o município usa os recursos mais ou menos eficientemente que a média dos governos estudados. Em outras palavras, o índice permite comparar o "custo" da melhoria de qualidade de vida entre vários municípios. Quanto maior for a relação entre o *Índice de Gestão* e *o Índice de Receita Municipal*, maior é a capacidade do governo municipal de promover a qualidade de vida, com um mesmo volume de recursos.

Este indicador permite conhecer o nível de alavancagem operacional do governo municipal. Ou seja, quanto um aumento dos recursos disponíveis pode significar em termos de evolução da qualidade de vida dos cidadãos.

Deve-se levar em conta, no entanto, que a elevação dos índices de qualidade de vida (Índice Social Municipal e Índice de Gestão Municipal) tende a ser mais custosa em municípios que os apresentem em um patamar elevado. Esses municípios, portanto, tendem a possuir uma menor alavancagem operacional, uma vez que grande parte dos problemas mais fáceis já foram resolvidos.

AVANÇANDO

O emprego da metodologia de indicadores não pode substituir as demais formas de avaliação do desempenho da gestão. Deve ser complementada por outros métodos (pesquisa de opinião, avaliações técnicas e políticas, discussões com a população) permitindo análises mais detalhadas de variáveis sociais e políticas. Deve-se levar em conta que o governo municipal pode melhorar a qualidade de vida dos cidadãos não só oferecendo serviços ou realizando obras. Através de negociações políticas com outros níveis de governo e de articulações com os vários setores da sociedade, é possível promover mudanças positivas no município.

O Instituto Pólis está ampliando os trabalhos de avaliação de gestão, acrescentando novos municípios à base de dados comparativos já existente e realizando estudos específicos para os municípios que manifestem interesse. Também é importante observar que a qualidade de vida tende a se expressar em caráter acumulativo, o que torna mais importantes avaliações que comparem a posição de um município em momentos distintos (ao longo de uma gestão, por exemplo).

Resultados

Como exemplo das análises que esta metodologia permite, foram escolhidos municípios de **São José do Rio Preto-SP** (283 mil hab.) e **Florianópolis-SC** (255 mil hab.), com dados de 1991. São municípios de porte semelhante, ainda que cada um tenha suas especificidades.

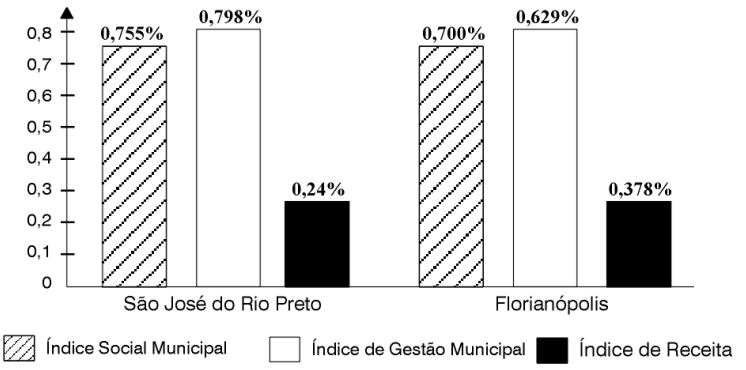
São José do Rio Preto apresenta um Índice de Gestão Municipal (IGM) igual a 0,798 que, uma vez comparado ao Índice Social Municipal (ISM) de valor 0,755, indica que o município consegue intervir positivamente na qualidade de vida. Seu Índice de Eficácia Municipal atinge um valor da ordem de 2,5.

Quando analisado do ponto de vista da eficiência, o município de São José do Rio Preto, apresenta um resultado superior ao da maioria dos municípios estudados, com um Índice de Eficiência que alcança 44,9, explicado pela posição elevada em termos de IGM (0,798), apesar de sua posição inferior em termos de Índice de Receita Municipal (0,241), determinada por uma receita municipal *per capita* total de US$ 148/ano.

Florianópolis consegue se responsabilizar menos pela qualidade de vida. Seu IGM (0,629), é inferior ao ISM (0,708). Do ponto de vista da eficiência, entretanto, os resultados de Florianópolis são bastante positivos. Com uma receita per capita de US$ 198/ano, o município tem seu Índice de Receita Municipal igual a 0,378. Isto significa um Índice de Eficiência Municipal igual a 18,2. Apesar de dispor de uma posição menos privilegiada no ranking de municípios com base no critério receita municipal *per capita*, consegue produzir um IGM que, ainda que menor que o ISM, é expressivo.

Utilizando-se de informações
mentar seu poder de barganh
mento e também em processo

Indicadores municipais de São José do Rio Preto e Florianópolis (base 1991)



Fonte:Núcleo de Gestão Municipal Instituto Pólis

Melhorando a Qualidade das Obras

Com soluções simples é possível diminuir custos e melhorar a qualidade das obras realizadas pela prefeitura.

AUTORES: TARCÍSIO DE PAULA PINTO E
CÉSAR AUGUSTO DE PAULA PINTO

Muitas prefeituras enfrentam dificuldades para controlar a qualidade e os custos das obras realizadas. Nos últimos anos, têm proliferado teorias e técnicas de gestão voltada para a qualidade. A aplicação pura e simples de seus preceitos não surte efeito algum na construção civil, a não ser o de propiciar uma sensação estéril de estar "na moda" com a "onda da qualidade". A construção civil tem peculiaridades que obrigam a traduzir cuidadosamente para as condições concretas do setor as estratégias e políticas pela qualidade. Estratégias criadas para setores de produção nitidamente industrial, como o metalúrgico ou o eletroeletrônico, não podem ser diretamente aplicadas a uma atividade que possui forte componente de trabalho artesanal, como é o caso da construção civil. O fato de se tratar de obras sob a administração direta ou sob a contratação da prefeitura também incorpora novos problemas para a formulação de políticas voltadas à qualidade.

Se há na prefeitura a intenção de se apropriar de novos procedimentos e buscar melhores resultados, duas linhas de conduta são inevitáveis: uma delas é repensar e modificar as sistemáticas de trabalho e as tecnologias de execução e gestão; a outra é *persistência*, que deverá ser mantida a todo custo, principalmente pelo corpo dirigente da prefeitura. Muitas vezes a disposição para melhorar a qualidade é conseqüência dos resultados satisfatórios obtidos com a tradução dos preceitos teóricos para a prática da construção civil em todos os seus aspectos. Sem essa tradução, a persistência se esvai e a qualidade desejada transforma-se em imagem fictícia, ajudando apenas a gerar novos custos.

O QUE FAZER?

Muitas soluções práticas podem ser adotadas facilmente, inclusive por prefeituras de pequeno e médio porte, de forma a conseguir resultados concretos para o esforço de transformação. As soluções têm que ser necessariamente implantadas desde o planejamento inicial de cada obra, abordando todos os projetos, o uso dos materiais e equipamentos, até a gerência de recursos humanos.

Para a melhoria da qualidade, reduzindo-se o desperdício e aumentando a produtividade, é preciso compreender que é impossível encontrar uma única solução mágica. Resultados concretos virão sempre da adoção de pequenas soluções que, em somatória, constituirão a qualidade de cada prefeitura.

Por conta desses fatores, é recomendável que se elabore um Programa de Qualidade e de Redução de Custos, procurando articular um conjunto de práticas e normas de ação que possibilitem um processo contínuo de melhoria de qualidade e redução de custos das obras realizadas pela prefeitura. O gerenciamento de um programa como este exige a presença de profissionais capacitados. Além da contratação ou formação de funcionários para este fim, é possível atribuir o gerenciamento do programa a empresas especializadas, a um custo em torno de 2% do valor das obras.

SOLUÇÕES

O Programa de Qualidade e de Redução de Custos deve incorporar soluções relativamente simples para combater problemas freqüentes na construção civil. O diferencial de custo entre a adoção dessas soluções e os efeitos dos problemas a que se referem é bastante significativo. Para os inúmeros problemas e suas conseqüências econômicas, há soluções aplicáveis com custo menor.

Ociosidade da mão-de-obra em canteiros – A efetivação de uma pequena equipe de planejamento e administração de materiais permite reduzir significativamente este item de desperdício, que chega a representar um custo adicional de 12% do valor da obra.

Absenteísmo, baixa produtividade e acidentes de trabalho - Têm como uma de suas principais causas a inexistência ou ineficiência de uma política de recursos humanos. Experiências realizadas em obras demonstram claramente que a ênfase no atendimento ao trabalhador nas áreas da saúde, alimentação e formação profissional (veja DICAS Formação de Recursos Humanos) tem conseguido resultados bastante satisfatórios. Apesar das particularidades do setor público, que trazem dificuldades adicionais à gestão de pessoal, as prefeituras têm condições de aumentar a produtividade da mão-de-obra nas atividades de construção, com uma política de recursos humanos voltada para a valorização do funcionário e seu comprometimento com o serviço público.

Controle dimensional - A maioria das obras de construção civil, principalmente as prediais, confere pouca ou nenhuma importância ao rigor nas medidas de projeto na execução de fundações, estrutura, alvenaria, revestimento e pisos. Este tipo de problema chega a implicar um acréscimo de 6,5% no custo total da obra. Observa-se com alarmante freqüência que espessuras de revestimentos são aumentadas no mínimo em 50% sem que o fato cause surpresa. A implantação de uma equipe volante, responsável por até quatro obras do mesmo porte, confere ao controle dimensional um rigor que traz somente benefícios às obras.

Instalações hidráulicas e elétricas - Apresentam alto índice de desperdício, podendo chegar a 15% dos custos do item, devido a uma série de fatores: características dos materiais utilizados, que exigem cortes (tubos e fios condutores); grande variedade de peças; grau de especialização dos operários; e falta de racionalização nos projetos e na execução. A racionalização dos projetos admite a utilização de kits de montagem em bancadas específicas. Assim, absorve-se mão-de-obra menos qualificada, reduz-se expressivamente o desperdício de material e de tempo e incrementa-se a qualidade nas uniões entre tubos e conexões e entre fios condutores.

Fôrmas para estruturas de concreto - As chapas adotadas na confecção de fôrmas para estruturas de concreto, principalmente lajes, normalmente apresentam rápido desgaste e, por isso, baixo índice de reutilização. Isso se deve aos danos causados durante as etapas de montagem, desmontagem e transporte. A proteção das bordas e o razo-

ável enrijecimento obtidos com o uso de requadros com perfis metálicos seção “U” têm contribuído bastante para aumentar o número de reutilizações das chapas.

Manipulação de madeira para fôrmas - A solução preconizada, de baixo custo de implementação, é a adoção de práticas de racionalização e controle do uso das fôrmas de madeira desde o projeto até a sua montagem. Encarar a madeira, enquanto fôrma, não só como material de consumo da obra mas também como um equipamento para produzir peças de concreto, melhora sensivelmente o índice de perdas do insumo, reduzindo um desperdício que chega a atingir mais de 4% do custo total.

Aço para armaduras - O manuseio do aço na obra requer também a adoção de rotinas relacionadas ao recebimento no canteiro, passando pelo corte planejado, montagem e controle das respectivas aparas geradas. A criação de uma central de montagem, para onde conflui a execução de armaduras de várias obras, tem sido valiosa para reduzir os custos e melhorar o padrão de qualidade.

Componentes de vedação - O nível de perda nessa área é bastante alto (cerca de 1,77% do custo total), sobretudo quando utilizados produtos cerâmicos, devido à qualidade do material entregue no canteiro. Cuidados especiais são necessários e envolvem basicamente o setor de projetos (para modulação do projeto, definição de peças para corte e elaboração de especificações para compra) e os responsáveis pelas obras (que deverão solucionar de forma eficiente a estocagem do material, a sistemática de distribuição e o uso de componentes inteiros, peças cortadas e aparas geradas). É importante, ainda, estabelecer procedimentos de controle de qualidade no recebimento dos produtos.

Argamassas para revestimento - Este é um dos mais freqüentes fatores de desperdício e de má qualidade na realização de obras, desde as péssimas condições de estocagem e misturação até a aplicação propriamente dita. Ações como execução de baias adequadas ao armazenamento do material a granel, escolha de misturador mais eficiente, treinamento, controle na utilização correta dos traços das argamassas e cuidados nos projetos de fachadas, para que possibilitem a absorção das variações de prumo, são providências simples, sem complexidade tecnológica, de baixo custo e que geram resultados compensadores.

Resultados

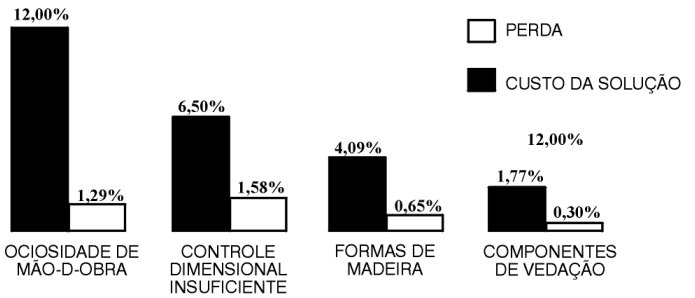
Intervenções no sentido da qualidade e da redução de custos trazem resultados a curto prazo para a prefeitura. Permitem economizar os recursos públicos, reduzir prazos de execução de obras e oferecer resultados melhores (o que significa, inclusive, oferecer melhor qualidade de vida aos cidadãos).

Também é possível obter resultados a longo prazo: a implantação de um Programa de Qualidade e Redução de Custos aprimora o nível profissional dos funcionários municipais envolvidos com a realização de obras em todas as suas fases, quaisquer que sejam suas funções. Dependendo das condições de sua implantação, pode contribuir para a constituição de uma cultura da qualidade na administração municipal, que pode mesmo inibir a prática de realização de obras às pressas às vésperas de eleições, a qualquer custo e sem preocupação com qualidade e durabilidade.

A prefeitura pode estender a aplicação das técnicas aqui apresentadas também a seus fornecedores de serviços de construção civil, transformando-as em exigências nos processos de contratação. Também é possível desenvolver programas em parceria com esses fornecedores, especialmente quando existirem contratos de prazo mais longo.

Todas estas propostas, que atingem o projeto e a execução, constituem uma série de intervenções cujo objetivo é reduzir o custo previsto e manter um padrão de qualidade adequado aos usuários das obras públicas (cidadãos e funcionários), combatendo o desperdício, desenvolvendo uma equipe disciplinada e consciente e sistematizando procedimentos corretos que não exijam tecnologias sofisticadas. No conjunto, essas soluções darão visibilidade interna e externa à qualidade pretendida, desde que mantida a persistência na aplicação de cada uma delas. Os passos indicados constituem a primeira intervenção. Outras deverão surgir, necessariamente, acompanhadas de mecanismos de auto-avaliação e correção, para que a prefeitura consolide sua própria cultura para a qualidade e a redução de custos.

Comparação entre impactos de perdas na construção e respectivos custos de solução (em % de custo global)



Fonte:I&T - Informações Técnicas em Construção Civil

Provas Práticas para Seleção de Pessoal

Ao incluir provas práticas para selecionar trabalhadores operacionais, a prefeitura aumenta a produtividade da administração municipal, e não prejudica quem nunca teve acesso à escola mas detém um conhecimento prático valioso.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

Muitas prefeituras, ao realizar concursos para a contratação de servidores, encomendam de empresas e entidades especializadas provas escritas correspondentes ao nível de escolaridade exigido. Dessa forma, pode acontecer de se contratar como merendeira alguém que não saiba realizar nenhuma tarefa de cozinha, ou como mecânico alguém que não sabe sequer trocar um pneu.

Nos últimos anos, as administrações municipais têm percebido que as provas de português, matemática e conhecimentos gerais, que podem ser razoáveis para o preenchimento de alguns cargos administrativos, não são suficientes para avaliar a capacidade dos candidatos a muitos cargos, notadamente aqueles de natureza operacional.

O QUE FAZER?

Os critérios de seleção para contratação de qualquer servidor público devem voltar-se para o exercício cotidiano das atividades exigidas pelo cargo e para a capacidade de resolver situações-problema que surgem no decorrer do trabalho.

As provas práticas são um excelente instrumento para selecionar os candidatos aos cargos cujas funções dependam mais de conhecimentos práticos (o "saber fazer") do que de conhecimentos teóricos. Ainda que a preparação e a realização de um concurso público baseado em provas práticas sejam mais complexas que um processo de seleção que conte apenas com provas de escolaridade, os resultados, em geral, compensam.

PREPARAÇÃO

A preparação de um concurso com provas práticas deve ser delegada a uma equipe composta por representantes da área de recursos humanos da prefeitura e das áreas diretamente interessadas no concurso.

É necessário elaborar um planejamento detalhado do concurso: prever todas as fase da sua realização e prever também o número de candidatos (isso influenciará nos prazos, pessoas e materiais necessários).

A equipe responsável deve dispor de informações detalhadas sobre os cargos a serem preenchidos, para elaborar as questões a serem aplicadas. Essas informações não podem se limitar a descrições teóricas das funções e a tabelas de tempos-padrões de execução de tarefas. É importante conhecer o ambiente de realização das atividades. A observação direta e as entrevistas com profissionais que desempenhem as funções a serem supridas pelo concurso podem ser complementadas pela realização das tarefas pelos próprios organizadores, para que compreendam melhor a experiência dos trabalhadores.

Para aplicar a prova prática, é preciso designar uma equipe de examinadores entre os técnicos das áreas às quais se destinam os aprovados, contando com o apoio de profissionais da área de recursos humanos. Também o grupo de examinadores deve conhecer o cotidiano da atividade avaliada. De preferência, os avaliadores devem ter participado da elaboração da prova e passar por um rápido processo de capacitação. Desta forma, estarão mais aptos a avaliar os candidatos.

O processo de capacitação dos avaliadores deve garantir que adotem uma postura de respeito aos candidatos, transmitindo-lhes segurança e tranqüilidade, uma vez que há probabilidade de que grande parte dos participantes, com pequena experiência com o sistema escolar, apresentem-se nervosos durante a realização dos testes.

CONTEÚDO E APLICAÇÃO DAS PROVAS

O item principal das provas práticas é a realização das atividades básicas exigidas pelo cargo, medidas comparativamente a padrões mínimos fixados pela equipe responsável pelo concurso. Esses padrões devem dizer respeito a velocidade e qualidade final do trabalho e gasto de materiais, quando couber. Durante a realização desses testes, pode-se também considerar critérios relevantes como a preocupação do candidato com prevenção de acidentes, sua capacidade de colaboração em situações de trabalho, iniciativa e capacidade de inovação.

A aplicação de testes de comportamento em situações-problema permite avaliar se o candidato é capaz de compreender a inserção de seu trabalho na administração municipal e suas implicações.

Quando o nível de alfabetização dos candidatos for muito baixo, é recomendável aplicar questões sobre situações-problema sem recorrer a provas escritas. As questões podem ser formuladas oralmente, pela explicação da situação, com os candidatos respondendo também oralmente ou através de cartões coloridos ou numerados.

Para grande parte dos cargos, pode ser necessário avaliar a capacidade de relacionamento em grupo e trabalho conjunto dos candidatos. Havendo possibilidade, isto pode ser feito através de dinâmicas de grupo. Também pode-se avaliar este aspecto do potencial dos candidatos durante a aplicação dos testes práticos, realizando-os em grupos, de preferência compostos no máximo por seis candidatos.

CUIDADOS

A aplicação das provas práticas, na maioria dos casos, é mais demorada do que a aplicação de provas escritas. Em concursos que possuam um número muito grande de inscritos, esta característica das provas práticas de seleção pode criar inconvenientes e exigir mais tempo e dedicação da equipe encarregada da seleção. As conseqüências disto devem ser previstas durante a fase de planejamento do concurso.

A definição dos critérios de seleção deve considerar a possibilidade e o interesse da prefeitura em oferecer programas de formação para os servidores (veja DICAS Formação de Recursos Humanos) contratados. Caso a prefei-

tura pretenda submeter os novos contratados a atividades intensivas de preparação para exercerem suas funções, podem ser adotados padrões mínimos de desempenho menos rigorosos, aumentando-se, em contrapartida, o peso de outros critérios na seleção.

As provas práticas não devem ser os únicos instrumentos para a seleção de trabalhadores operacionais. É importante complementá-las com entrevistas, análise de experiência de trabalho anterior e testes de raciocínio lógico.

EXPERIÊNCIAS

Em **S. Paulo-SP** (9.646 mil hab), em 1989, foi realizada uma série de concursos para provimento de cerca de 16 mil cargos, distribuídos em 31 categorias profissionais. A maioria dos candidatos inscritos no concurso já trabalhava na prefeitura, a título precário. Dentre estes, havia um grande número de pessoas que, apesar de consideradas boas profissionais, eram praticamente analfabetas.

Os dirigentes e técnicos municipais envolvidos na preparação do concurso concluíram que seria injusto e irracional submeter estes trabalhadores, que desempenhavam satisfatoriamente suas funções, à reprovação em provas escritas. A partir desta reflexão, optou-se pela realização de provas práticas para a seleção. Devido ao grande porte do concurso, entretanto, a sua realização baseada unicamente em provas práticas exigiria um grande volume de tempo e trabalho, o que seria agravado pelo fato da prefeitura quase não ter experiência nesta área.

A solução encontrada foi a realização de um exame escrito, tradicional, e uma prova prática, com um peso duas vezes maior que o da prova escrita. As provas práticas foram organizadas pelas secretarias contratantes de cada uma das categorias.

Foi avaliada não só a capacidade do candidato de realizar as tarefas mais exigidas dos cargos, mas também sua capacidade de resolver situações-problema. Por exemplo, os candidatos a vigia escolar responderam questões sobre controle de entrada e saída de pessoas, procedimentos em situações inusitadas ou emergenciais e inspeção continuada.

Em **Santo André-SP** (617 mil hab.), durante a gestão 1989-1992, a Empresa Pública de Transportes realizou a seleção para vários cargos operacionais, como motoristas e pessoal de manutenção, através de provas práticas. Em concursos anteriores, a seleção para esses cargos havia sido baseada unicamente em provas escritas e percebeu-se que estas não levaram à contratação de profissionais com o perfil desejado.

Resultados

Do ponto de vista administrativo, é inegável que a realização de provas práticas permite que a prefeitura selecione candidatos mais aptos e capacitados para ocupar cargos operacionais. Evita que candidatos sem aptidão ou habilidade para as funções prestem os concursos por falta de opção profissional, interessados apenas em ocupar um emprego público, tornando-se servidores desinteressados e pouco capazes para o seu trabalho. Desta forma, as provas práticas contribuem, também, para a maior profissionalização dos servidores públicos e para o aumento da produtividade da administração municipal. No caso da Empresa Pública de Transportes de Santo André, os concursos que utilizaram provas práticas permitiram que se contratassem trabalhadores com maior capacitação para o desempenho das funções necessárias do que aqueles admitidos nos concursos envolvendo apenas questões relativas à escolaridade.

A aplicação de provas práticas de seleção para trabalhadores operacionais elimina uma discriminação freqüente no serviço público. Em geral são prejudicados os trabalhadores que, apesar de capacitados a desempenhar satisfatoriamente várias atribuições, foram privados - e não por culpa sua- do acesso ao sistema educacional. A prova prática enfraquece o preconceito originado da separação entre trabalhadores intelectuais e trabalhadores manuais, pois valoriza o saber próprio destes últimos, reconhecendo-o e legitimando-o.

No caso de São Paulo, o processo de seleção dos trabalhadores operacionais da Secretaria de Educação (vigias e serventes escolares) permitiu um aprofundamento da visão de que estes trabalhadores também são educadores. Contribuiu, portanto, para a valorização desses servidores públicos e para a melhoria do atendimento prestado às crianças na rede municipal de educação.

QUESITOS DE AVALIAÇÃO DA PROVA PRÁTICA PARA SERVENTE ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1989)

	PONTUAÇÃO MÁXIMA
PERMANÊNCIA NO EMPREGO (1 ponto por ano)	5
FUNÇÕES AFINS JÁ EXERCIDAS	10
SITUAÇÃO-PROBLEMA 1: PRIORIZAÇÃO DE ATENDIMENTO	10
SITUAÇÃO-PROBLEMA 2: DIVISÃO DE TRABALHO E COOPERAÇÃO	10
SITUAÇÃO-PROBLEMA 3: ATITUDE ÉTICA	10
QUALIDADE DE SERVIÇO: LIMPEZA DE MOBILIÁRIO	10
QUALIDADE DE SERVIÇO: LIMPEZA DE CHÃO	10
ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PRÁTICO	10

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, 1992

Recadastramento Imobiliário

A atualização do cadastro, dentro de um processo mais amplo de diagnóstico do sistema tributário municipal, permite à prefeitura melhorar sua receita e corrigir as injustiças na cobrança de impostos.

AUTOR: EDUARDO DE LIMA CALDAS

Uma vez diagnosticado e analisado à luz de princípios econômicos de política tributária como o da eqüidade e o da produtividade, o problema pode ser solucionado ou amenizado com determinadas medidas, tais como: recadastramento mobiliário e imobiliário, elaboração e atualização da Planta Genérica de Valores, maior empenho na fiscalização, cobrança da dívida ativa e alterações no Código Tributário Municipal.

A atualização do Cadastro Imobiliário propriamente dita é realizada ou por processos mais sofisticados como fotografias aéreas das quadras ou aerofotogrametria, mas também pode ser realizada pela vistoria (visita *in loco*) aos imóveis por agentes fiscais.

EXPERIÊNCIA

O município de **Santana de Parnaíba-SP** (57 mil hab.) está localizado na Região da Grande São Paulo, e cresceu a uma taxa média geométrica de 8,85% ao ano entre 1991 e 1996. No período que se estende de 1970 a 1980, a taxa média geométrica de crescimento foi de 6,24% ao ano; e na década seguinte, essa taxa foi de 12,96% ao ano.

Para aumentar os investimentos no curto prazo e manter em funcionamento os serviços e programas públicos implementados, era necessário aumentar a arrecadação, independente do aumento das transferências intergovernamentais. A Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba decidiu atualizar seu cadastro imobiliário para potencializar a arrecadação de IPTU, fazendo com que a participação das receitas próprias municipais sobre a receita total aumentasse.

Para exigir o recolhimento do IPTU é necessária a constituição do crédito tributário correspondente à obrigação instaurada. "*A constituição do crédito tributário se faz mediante um procedimento administrativo chamado lançamento, que objetiva verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, se for o caso, propor a aplicação da penalidade cabível (artigo 142, CTN)*".

E, para que haja o lançamento, é preciso que a prefeitura municipal tenha um cadastro com as características dos imóveis do município.

OBJETIVOS

O objetivo geral do projeto de Alteração do Cadastro Municipal de Santana de Parnaíba é elaborar o recadastramento imobiliário municipal. Este recadastramento será o suporte básico para implementar um sistema de informações que inclua as características dos terrenos, das edificações, da área ocupada, o tipo e o padrão da construção e outras que estejam relacionadas à base físico-territorial, substrato para o lançamento de valores tributários.

Além das características dos imóveis, o cadastro deverá conter também informações sobre o local em que se localiza o imóvel: localização da quadra em que estiver contido e identificação do setor fiscal, características da via ou logradouro público, como pavimentação, existência e freqüência da coleta do lixo, uso e grau de aproveitamento do solo.

Além do objetivo geral, há outros objetivos, dentre os quais se destacam:

a) Possibilitar o aumentar da arrecadação tributáia municipal, utilizando de forma mais eficiente a capacidade tributária própria de Santana de Parnaíba;

b) Aumentar o controle sobre as finanças locais tornando o município menos dependente das transferências intergovernamentais;

c) Verificar e utilizar de forma mais eficiente a relação custo/benefício por região. Neste sentido, o caso de Alphaville é um bom exemplo: bairro de classe média alta, planejado e urbanizado, a atualização do cadastro daquela região tem um custo bem menor do que a arrecadação advinda do recadastramento.

A Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba também estabeleceu metas muito específicas para o ano de 1999, dentre as quais: aumentar a confiabilidade do cadastro em pelo menos 80%, e realizar correção da Dívida Ativa através de uma cobrança inicialmente amigável mas, se for preciso, judicial.

DESCRIÇÃO

O cadastro é um conjunto de informações sistematizadas e ordenadas sobre determinada matéria. A organização de um Cadastro Imobiliário e Mobiliário Fiscal é condição importante para que o município possa instituir e arrecadar seus tributos, principalmente o IPTU e o ISS.

O Cadastro Imobiliário Fiscal está diretamente relacionado com os tributos imobiliários: IPTU (impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana), as taxas de serviços relativas aos imóveis, e à contribuição de melhoria.

O Cadastro Imobiliário é composto fundamentalmente por duas partes: uma que diz respeito propriamente ao imóvel — e esta se subdivide em duas outras partes: uma referente ao terreno e outra referente à edificação — e outra que trata da situação e do local do imóvel. No que diz respeito ao terreno, o cadastro contém área, testada, conformação, topografia do lote, valor do metro quadrado do terreno; com relação à edificação, o cadastro contém informações sobre área ocupada, tipo e padrão da construção, ano de conclusão da edificação ou reforma substancial, valor do metro quadrado de construção.

Sobre a situação e local do imóvel, o cadastro contém localização da quadra e identificação do setor fiscal em que estiver contido o imóvel, características da via ou logradouro público onde estiver situado, tais como: pavimentação, existência e freqüência da coleta do lixo, uso e grau de aproveitamento do solo, dentre outros.

Independente das fontes de informação sobre os imóveis, a vistoria (visita *in loco*) desses imóveis por agentes fiscais é necessária, quer para a coleta de dados que não

constem nas fontes mencionadas, quer para complementá-las ou atualizá-las.

O registro dos dados e informações no Cadastro Municipal é realizado basicamente em quatro fases:

1.Estabelecimento de uma planta delimitando a zona urbana, expansão urbana, delimitação da zona rural e o levantamento dos sítios de recreio nela contidos.

2.Desta planta inicial, serão elaboradas plantas parciais que conterão a zona urbana com destaque às suas subdivisões delimitadas por efeitos de legislação municipal, com objetivo de tratamento fiscal diferenciado. Nelas serão, pois, marcados os contornos dos diversos setores fiscais (difere do setor para efeitos de zoneamento) e sua numeração.

3.Num terceiro momento, elabora-se uma planta que contenha cada setor fiscal, com destaque das quadras e sua numeração.

4.Estabelecimento de plantas em que cada quadra seja numerada com destaque de cada lote e numeração. Essas plantas devem indicar ainda se o lote é só um terreno ou se há alguma edificação.

Além do Cadastro Imobiliário, a Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba também possui um Cadastro Mobiliário Fiscal, que está relacionado com os tributos como: ISS e diversas taxas.

O recadastramento foi iniciado com uma reorganização muito simples do que já havia, priorizando as regiões em que a relação custo/benefício era baixa, ou seja, regiões em que dado o padrão da edificação (geralmente região de classe média alta como é o caso de Alphaville), o ganho com os novos tributos advindos da atualização do cadastro é maior que o custo da realização da referida atualização.

Num segundo momento, a Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba contratou uma consultoria especializada para a realização de aerofotogrametria, que abrange a cidade inteira, e de foto aérea, quadra por quadra.

O cadastro também foi atualizado por meio de um serviço de atendimento ao contribuinte: quando o contribuinte solicitava a segunda via ou quando este solicitava o carnê do IPTU (extraviado por qualquer motivo), a prefeitura então requisitava informações para a atualização do cadastro. Deste modo foi possível corrigir 75% dos endereços errados existentes.

Também é importante que a Secretaria de Finanças esteja sempre em contato com o cartório de imóveis para manter o cadastro atualizado.

RECURSOS

Foram gastos aproximadamente R$ 504 mil em recursos próprios do município para a atualização do cadastro e modernização do sistema tributário local. Estes recursos serviram para a aquisição de equipamentos eletrônicos (microcomputadores), capacitação de recursos humanos, contratação de serviços técnicos especializados, compra de equipamentos de apoio à fiscalização, e reforma da infra-estrutura física.

Com a atualização do cadastro e novos lançamentos tributários, houve um aumento da dívida ativa. Em decorrência disso, há perspectiva de que a Prefeitura intensifique a cobrança da dívida ativa tanto de forma amigável quanto judicial.

Pretende-se também integrar o Setor de Obras, que faz fiscalização das construções e renova os alvarás, à Secretaria de Finanças de modo que as informações da Secretaria Municipal de Obras seja acoplada ao Cadastro Imobiliário Fiscal de Santana de Parnaiba.

Resultados

O número de lançamentos aumentou em 250%, de 1996 a 1999. A arrecadação do IPTU, por sua vez, aumentou em 86,6% no mesmo período. Nota-se também, no período, um aumento da dívida ativa, muito provavelmente em decorrência da falta de costume da população em arrecadar IPTU.

Outro ponto a ser observado é o aumento da participação do IPTU sobre a receita total, que passou de 14,37%, em 1993, para 26,94% em 1996.

Se comparado com a população do município (57.705 habitantes, em 1996), e considerando que o crescimento populacional tenha se mantido na faixa de 8,85% ao ano como ocorrera entre 1991 e 1996, observa-se que a arrecadação do IPTU *per capita* aumentou de R$ 130, em 1996, para R$ 188, em 1999.

Um indicador que ajuda a medir a eficiência do investimento realizado pela Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba para a atualização do cadastro imobiliário fiscal é a realização custo/benefício deste programa. Neste caso, verifica-se que, enquanto o custo total alcançou a cifra de R$ 504 mil, a arrecadação de IPTU passou de R$ 8,4 milhões em 1997, para R$ 12 milhões em 1998. Pode-se dizer portanto que, em decorrência do investimento realizado, a arrecadação de IPTU aumentou em R$ 3,5 milhões, significando uma relação custo/benefício foi muito baixa: 0,1429.

As principais dificuldades encontradas pelo departamento de Receitas Imobiliárias da Prefeitura Municipal de Santana de Parnaíba para a atualização do Cadastro Imobiliário Fiscal estão relacionadas com a falta de tecnologia adequada no município e a falta de integração do sistema entre as diversas secretarias.

Receita de Santana de Parnaíba-SP

Receita	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Receita Própria	37,95	59,76	58,29	54,69
ITU	-	-	-	10,84
IPTU	14,37	30,2	37,01	16,10
ISS	8,11	7,11	9,73	9,60
IBTI	3,93	2,25	2,09	1,67
Outras Receitas	11,54	20,2	9,46	16,48
Transferências	62,05	40,24	41,71	45,31
FPM	20,06	21,85	12,14	9,00
ICMS	15,73	17,63	20,12	16,66
Outras Transferências	26,26	0,76	9,45	19,65
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Reduzindo a Burocracia na Prefeitura

Simplificando a execução das rotinas, a prefeitura terá mais tempo e dinheiro para governar.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

A demora na execução dos procedimentos administrativos e a circulação lenta de documentos e informações faz parte do cotidiano das administrações municipais. É a chamada "burocracia", contra a qual parece que não há nada a fazer. Isto que chamamos de "burocracia" significa, antes de mais nada, desperdício.

Muitas vezes, setores vitais, como compras, recebimento de impostos e taxas, registro de pessoal e protocolo, são vítimas deste mal e prejudicam o funcionamento de toda a administração. Afinal, se o asfalto demora a ser comprado "por culpa da burocracia", vai demorar mais até que a rua seja pavimentada e o munícipe se queixará de que a prefeitura não o está atendendo. Se um funcionário passa o dia preenchendo fichas que nunca terão utilidade, isto significa jogar fora o dinheiro que poderia ser usado para servir a população.

Mesmo obedecendo às exigências legais, é possível racionalizar a execução de tarefas rotineiras, sobrando mais tempo e dinheiro para governar.

O QUE É RACIONALIZAR

Os procedimentos ou sistemas administrativos são conjuntos de tarefas rotineiras exigidas para a execução de uma atividade-fim (prestação de serviços à comunidade, como pavimentar ruas) ou atividade-meio (aquelas que possibilitam o funcionamento da prefeitura, como comprar asfalto). Por uma série de motivos eles se tornam particularmente complexos: na ausência de planejamento, as atividades vão se somando umas às outras, sem maiores preocupações com a eficiência. Muitas vezes, a presença de interesses particulares organizados dentro da prefeitura zela para que tudo seja complicado: as dificuldades tornam-se ponto de poder ou possibilitam a funcionários mal-intencionados (muitas vezes associados a grupos políticos influentes no município) apropriarem-se de recursos públicos ou receberem propinas.

A racionalização de um sistema ou procedimento deve ter como objetivo estabelecer rotinas da forma mais simples, econômica e transparente possível. Ou seja, aumentar a eficiência.

O QUE ATACAR PRIMEIRO?

É impossível melhorar tudo de uma só vez, até porque, alterando-se um conjunto de sistemas e procedimentos, automaticamente a operação dos outros se afetada. Considerando esta inter-relação, as atividades de racionalização devem ser planejadas, constituindo um Programa de Racionalização de Sistemas Administrativos.

Alguns sistemas e procedimentos merecem atenção especial e devem receber prioridade. Devem-se utilizar critérios básicos para avaliar em quais há maior necessidade de intervir:

a) Recursos envolvidos, incluindo todos os custos gerados pela operação inadequada: materiais, mão-de-obra, energia, etc;

b) Inconvenientes causados pelas deficiências no sistema: quanto mais áreas da prefeitura forem prejudicadas, intervir no sistema tende a ser mais prioritário;

c.Prejuízos causados à prestação de serviços públicos;

d.Riscos de apropriação indevida de dinheiro e materiais ou de uso indevido de serviços e equipamentos da prefeitura.

A esses critérios para análise da necessidade, podemos somar critérios para verificação da viabilidade da intervenção num sistema. É a chamada relação *custo-benefício*, que envolve:

a) Custo estimado da intervenção (equipe técnica, materiais, etc.);

b) Custo estimado da operação após as modificações que venham a ser realizadas;

c) Implicações políticas da intervenção;

d) Benefícios para a atuação da prefeitura, em função da importância do sistema ou procedimento para áreas consideradas prioritárias pelo governo municipal;

e) Benefícios econômicos gerados pela intervenção.

A importância desse ou de outros critérios muda conforme o caso. Se o problema for dinheiro, as variáveis ligadas à economia ou gasto de recursos devem receber um peso maior na análise. Desejando-se reduzir custos, a racionalização não pode aumentá-los. Mas, se o importante for aumentar e melhorar o fornecimento de serviços pela prefeitura, será menos importante o dinheiro gasto, desde que a intervenção num determinado sistema possibilite um melhor atendimento. É preciso lembrar, entretanto, que qualquer intervenção nos procedimentos da prefeitura conflita com algum interesse. Há diversas causas de resistência à mudança, desde a desmotivação dos servidores, até a presença de articulações com o objetivo de lesar o patrimônio público.

O comprometimento dos funcionários é importante e pode ser conseguido demonstrando como serão beneficiados. Os métodos utilizados devem levar em conta a sua participação desde o planejamento do programa até a implantação das intervenções.

RECURSOS

Os gastos com um programa de racionalização de procedimentos podem variar bastante, em função do porte e da quantidade de procedimentos nos quais se pretende intervir, do tempo em que se queira produzir resultados e da equipe alocada. Uma decisão importante a ser tomada é a escolha entre contratar serviços de consultoria ou realizar os trabalhos com uma equipe da própria prefeitura. Contratar serviços de consultoria implica custos relativamente altos, mas dá a oportunidade de dispor de serviços de profissionais especializados, com experiência em trabalhos semelhantes. Permite, também, que a equipe responsável esteja menos sujeita a pressões de funcionários resistentes às mudanças, estando, ela mesma, mais distante de qualquer interesse interno. As equipes de consultoria contratadas tendem a produzir resultados mais rapidamente, pois, através de mecanismos contratuais, é muito mais fácil exigir resultados delas do que de funcionários.

Por outro lado, o conhecimento da cultura organizacional e dos funcionários da prefeitura é uma vantagem da realização dos trabalhos por uma equipe própria. Além, é claro, de menos necessidade de desembolso. No entanto, uma intervenção realizada por equipe própria, se mal conduzida, pode se arrastar por um longo período. Mesmo que isto não acarrete desembolsos adicionais, pode ser mais caro que a contratação de consultoria, se forem levados em conta os salários pagos e atividades que deixaram de ser realizadas.

Os custos de serviços de consultoria variam bastante, mas dificilmente é possível contratá-los por menos de US$ 40/hora. Grandes empresas de consultoria, que possuem custos fixos mais elevados, cobram entre US$ 60 e US$ 80, normalmente. Há empresas e profissionais que praticam taxas ainda superiores. A contratação de consultores individuais ou de entidades sem fins lucrativos, como institutos de pesquisa e universidades, em algumas situações pode proporcionar preços mais baixos.

Dependendo do nível de capacitação da equipe da prefeitura, é possível contratar apenas partes do trabalho e executar as restantes com equipes próprias. Nestes casos, é mais aconselhável aproveitar a mão-de-obra disponível internamente para os serviços de levantamento, digitação e tabulação de informações.

Optando por realizar o trabalho com equipe própria, é preciso ter clareza do que se pode fazer internamente em cada momento, evitando "dar um passo maior que as pernas" ou designar uma equipe para atividades que não estejam a seu alcance.

Um projeto de racionalização de sistema dificilmente consome menos de 50 horas de trabalho. Um sistema de protocolo, numa prefeitura com 1.000 funcionários, por exemplo, pode exigir 80 horas de dedicação de um profissional experiente (excluindo-se o período de testes e de acompanhamento e desenvolvimento de programas de computador). Sistemas mais complexos podem chegar a 400 ou 500 horas de trabalho técnico, em prefeitura de maior.

Resultados

a) Redução de desperdício:
Um trabalho de racionalização de sistemas e procedimentos permite reduzir desperdícios como: tempo ocioso gerado por demora na execução de procedimentos; formulários com número exagerado de vias; registro de uma mesma informação em vários setores da prefeitura; uso de materiais inadequados; emissão desnecessária de documentos; cópias reprográficas, controles e assinaturas em excesso; uso indevido de equipamentos.

b) Qualidade da informação:
É possível aumentar a velocidade do acesso às informações, principalmente através da informatização (veja DICAS Informática na Prefeitura). Torna-se possível obter informações agrupadas, classificadas, analisadas estatisticamente e, além disso, mais confiáveis.

c) Qualidade dos serviços:
A racionalização, quando leva em conta a visão do cidadão como cliente final, cria condições para que a prefeitura preste serviços de melhor qualidade, beneficiando a relação do município com os órgãos públicos e a execução das atividades-fim.

d) Transparência:
Sistemas e procedimentos mais simples facilitam a fiscalização e controle por parte do governo municipal e da população. Dificulta o desvio de materiais e recursos e o tráfico de influência e informações.

e) Funcionalismo:
As intervenções nos procedimentos administrativos contribuem para a valorização e melhoria da imagem do funcionalismo junto à população e para a melhoria de suas condições de trabalho: liberação de tarefas desagradáveis, possibilidade de aprendizagem, eliminação de problemas e de situações geradores de conflitos. Quando as intervenções levam em conta não só a eficiência, mas também os aspectos humanos, a relação entre governo e funcionalismo tende a melhorar.

Revisão da Legislação Municipal de Tributos

Adaptar o Código de Tributos às normas constitucionais, com a participação dos cidadãos, permite à prefeitura ampliar sua arrecadação para melhorar a prestação de serviços sem perder legitimidade.

AUTOR: GUILHERME HENRIQUE DE PAULA E SILVA

Quando a cobrança de taxas nos municípios brasileiros é feita em desacordo com a Constituição, abre-se uma margem grande para ações diretas de inconstitucionalidade, cujas sentenças, desfavoráveis às prefeituras, prejudicam a arrecadação.

Para superar essa dificuldade, **Ribeirão Pires-SP** (97 mil hab.), município da Grande São Paulo, decidiu reformar o seu Código de Tributos. A cobrança de taxas usando a mesma base de cálculo do Imposto sobre propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) contrariava o dispositivo constitucional que veda a cobrança de tributos diferentes para uma mesma base de cálculo.

Além das taxas relativas ao poder de polícia da administração municipal, a lei 3.668 de 1993, que constitui o Código Tributário do Município, previa a Taxa de Limpeza Pública, Taxa de Coleta e Remoção de Lixo, Taxa de Conservação de Vias Públicas e Taxa de Controle de Sinistros. Embora os fatos geradores desses tributos fossem vários, a base de cálculo era a mesma, criando dificuldades de ordem constitucional para sua cobrança.

Além dessa dificuldade frente à Constituição, Ribeirão Pires tinha alíquota de Imposto Sobre Serviços (ISS) diferente dos municípios vizinhos. Isso provocava algumas distorções: uma vez que todos estes municípios fazem parte de uma malha urbana quase contínua, era comum empresas prestadoras de serviços e profissionais liberais atuarem em um município e fazerem seu registro em outro, cuja alíquota fosse menor.

Com o IPTU havia problemas quanto às isenções, cujos critérios eram discutíveis, como a isenção oferecida aos aposentados, independente do tamanho e valor das propriedades. Isso começou com uma lei isentando os aposentados (e pensionistas) em 50% do valor do IPTU. Em seguida, outra lei isentava esses contribuintes do total do valor do IPTU e ainda de 30% das taxas inclusas nesse imposto. Em 1996, a lei 4.037 isentou completamente do pagamento do IPTU e das taxas todos os aposentados e pensionistas que tivessem rendimento menor ou igual a dois salários mínimos. Como a maioria se enquadrava nesse critério, havia grande perda de receita.

Outro problema era o fato de as alíquotas serem muitas e variarem desde 0,15% do valor venal do imóvel, para aqueles cujo uso e construção estavam de acordo com os dispositivos da legislação municipal, até 2% do valor venal para terrenos baldios não murados, sem passeio calçado e localizados em logradouros pavimentados, com guias e sarjetas, isto é, logradouros com os melhoramentos públicos de responsabilidade do poder municipal. Além dessas alíquotas extremas, havia alíquotas de 1% a 1,2%, além de outras, que eram aplicadas segundo a quantidade de itens das posturas municipais atendidas pelo imóvel, dificultando a administração e fiscalização das cobranças.

ALTERAÇÕES

Para sanar as dificuldades de ordem constitucional e algumas injustiças no lançamento do tributo, a Prefeitura decidiu alterar o Código de Tributos do Município..

Em dezembro de 1997, foi aprovada a lei 4.136 que alterava as alíquotas relativas ao ISS, tornando-as uniformes em relação às alíquotas dos municípios vizinhos, desestimulando, assim, a evasão fiscal do ISS. Essa decisão foi decorrente da participação de Ribeirão Pires junto ao Consórcio de Municípios do ABC.

O Consórcio, que inclui também os municípios de Santo André (625 mil hab.), São Bernardo do Campo (660 mil hab.), São Caetano do Sul (139 mil hab.), Diadema (323 mil hab.), Mauá (342 mil hab.) e Rio Grande da Serra (34 mil hab.), decidiu uniformizar as alíquotas relativas ao ISS para desestimular as distorções nos registros de empresas e profissionais de um município em outro.

Para alcançar o objetivo da reforma, a Prefeitura de Ribeirão Pires estabeleceu o debate público sobre a futura legislação referente aos tributos municipais. Em 1998, foi formada a "Comissão do IPTU", que contou com a participação de organizações da sociedade civil. Dessa Comissão fizeram parte representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação dos Engenheiros e Arquitetos, Associação Comercial de Ribeirão Pires, indústrias locais, Associação dos Aposentados, empresas imobiliárias e Poder Legislativo, por meio de uma representação da Câmara Municipal e do Poder Executivo, de representantes da Secretaria do Desenvolvimento Sustentável, da Secretaria da Administração e da Secretaria de Finanças.

Os estudos desenvolvidos pelo Poder Executivo para propor as alterações na legislação foram realizados com os próprios recursos do município. Os técnicos que se debruçaram sobre as questões relativas a lançamento, arrecadação, alíquotas, etc., faziam parte do corpo técnico da Secretaria de Finanças. Na contingência de uma alteração de Código de Tributos, o município poderia ter optado por uma consultoria especializada externa. Nesses casos, é comum a busca de financiamentos junto a bancos de desenvolvimento e convênios com instituições de ensino e pesquisa, como universidades, escolas especializadas, fundações voltadas para pesquisas e assessorias.

Na medida em que se tratava de questões de interesse de toda a população e do poder público e que houve uma ampla participação nos debates que conduziram à alteração do antigo Código de Tributos, o processo de aprovação da lei nº 4.213, de 1998, do novo IPTU, ocorreu com divergências e oposições.

Toda mudança real na norma legal altera, de alguma forma, relações de benefícios e obrigações entre grupos sociais. É natural, portanto, que aqueles que têm suas obrigações aumentadas se posicionem contra as mudanças, e aqueles que têm benefícios aumentados ou obrigações diminuídas se posicionem a favor. Em Ribeirão Pires, advo-

gados, arquitetos e aposentados se opuseram, se não às mudanças, pelo menos ao aumento global no valor do lançamento que estas mudanças representavam. No entanto, a própria forma do processo de mudança, com participação ampla da sociedade civil, tornou essa oposição assimilável pelo posicionamento favorável dos outros segmentos sociais.

Quando enviado para a Câmara Municipal, o Projeto de Lei carregava consigo o consenso necessário para sua aprovação no âmbito do legislativo. Em 17 de dezembro de 1998, foi aprovada a nova lei alterando o Código de Tributos do Município. Assim, 1999 é o primeiro ano de execução fiscal sob essa nova lei.

COMISSÃO DO IPTU

Durante o período de estudos e avaliações das diversas alternativas examinadas, a "Comissão do IPTU" apontou a criação de recursos para o município como preocupação central.

O Executivo não apresentou um projeto a ser discutido pela Comissão, para eventual parecer. Mas a própria Comissão partiu para a avaliação da situação tributária anterior, relativa ao IPTU, e passou a propor mudanças. Essas propostas foram aproveitadas pelos técnicos da Secretaria de Finanças para fazer projeções, que, por sua vez, eram devolvidas à Comissão para reavaliar a situação e fazer novas propostas que corrigissem eventuais distorções percebidas. Se o objetivo de receita não era alcançado, ou ultrapassado, essa Comissão promovia novas discussões, elaborando outras propostas.

As mudanças na legislação do IPTU não chegaram a constituir um novo Código Tributário do Município. Foram alteradas, basicamente, as normas relativas às isenções, buscando uma maior progressividade no imposto, e as normas relativas às alíquotas, na busca de maior eficiência fiscal pela simplificação. As taxas que eram cobradas com o IPTU teriam que ser extintas sem prejuízo para a receita, que já estava aquém das necessidades.

Com a nova lei, a isenção passou a ser total para todos os imóveis até o valor venal máximo de 25 mil UFIRs, ou seja, para valores venais de até R$ 24.425,00 (em abril de 1999, quando uma UFIR valia R$ 0,9770). Os aposentados e pensionistas tiveram suas isenções limitadas de duas formas. Uma, dentro desse critério de 25 mil UFIRs, isto é, imóveis de propriedade de aposentados e pensionistas cujo valor venal ficasse aquém desse critério ficam isentos. Quanto aos imóveis cujo valor ultrapassa o limite, quando os proprietários são aposentados ou pensionistas, é cobrado o IPTU sobre a diferença entre o valor venal do imóvel e 25 mil UFIRs. Esse benefício de renúncia fiscal só é concedido ao contribuinte aposentado ou pensionista cuja renda seja igual ou inferior ao teto do salário de contribuição do INSS. Dessa forma, limita-se a isenção tanto pela renda do contribuinte como pelo valor imóvel.

As alíquotas, que variavam bastante, passaram a ter somente dois valores: 0,90% do valor venal para imóveis construídos e 2,0% para terrenos baldios. Com isso foram simplificados os cálculos do IPTU. Além disso, para o cadastramento dos imóveis, deixou-se de exigir uma série de dados relativos à construção, que nem sempre são fáceis de conseguir, tendo em vista as dificuldades de fiscalização (pessoal) em municípios de porte médio ou grande.

As taxas cobradas anteriormente no Imposto foram suprimidas pela nova lei.

PROTEÇÃO AMBIENTAL

Como Ribeirão Pires fica numa área de manaciais, a lei 3.885, de 1995, do Código Municipal do Meio Ambiente, classifica e localiza áreas de interesse para preservação, tanto da bacia contribuinte da represa como da mata atlântica da Serra do Mar. Incentivos fiscais voltados para a preservação de matas nativas fazem parte da política ambiental desenvolvida pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentado.

Os incentivos fiscais são dados em forma de isenção de percentuais do IPTU, que variam segundo a área ou classificação do imóvel no Código Municipal do Meio Ambiente. Para áreas com mais de 70% de florestas, o contribuinte fica isento em 100% do valor do IPTU. Para áreas com menos de 10% de cobertura por florestas, o incentivo fica reduzido a 40%. Entre esses valores, há outros isentando os contribuintes em percentuais proporcionais às extensões florestais.

Mesmo para áreas não classificadas no Código do Meio Ambiente há incentivos para a preservação da mata atlântica. Áreas não classificadas, cuja cobertura por floresta ultrapasse 80%, têm redução de 80% no IPTU. Na medida em que a cobertura da área vai diminuindo, a redução no IPTU chega a 20% para áreas com menos de 10% de cobertura por floresta.

Resultados

Do ponto de vista legal, a mudança da legislação permitiu à prefeitura ajustar-se às normas constitucionais, que têm sido freqüentemente violadas por municípios que cobram taxas vinculadas ao IPTU.

A receita municipal, que vinha caindo há alguns anos, tem uma perspectiva real de aumento diante dos resultados dos lançamentos de 1999. Diante da redução dos tributos relativos ao IPTU, para 44% dos contribuintes, a expectativa é de diminuição acentuada da inadimplência, o que resulta em grandes melhorias para a receita, além de cortar custos de administração e execução da dívida ativa.

Para 44% dos contribuintes houve redução do imposto. Para os outros 56%, o imposto manteve-se igual ou tornou-se maior. Com essas modificações, o lançamento do Imposto em 1999 aumentou 40% em relação a 1998.

Apesar da mudança relativa ao ISS, em 1998, e da mudança do IPTU, não houve necessidade de nenhuma adaptação da máquina administrativa da prefeitura, a não ser os ajustes de programas de cálculo no âmbito da Secretaria de Finanças.

A atuação transparente do Executivo melhorou a articulação da sociedade civil com o poder público. A rigor, o que se deu no município foi uma decisão da sociedade (representada pela "Comissão do IPTU") de permitir ao Executivo ampliar a sua arrecadação para administrar melhor a cidade.

Revisão da Planta Genérica de Valores

Atualizar a Planta Genérica de Valores permite à prefeitura melhorar a arrecadação de impostos, mais especificamente do IPTU e do ITBI, ao mesmo tempo em que torna mais justa a cobrança destes tributos.

AUTOR: EDUARDO DE LIMA CALDAS

A Planta Genérica de Valores permite fixar previamente os valores básicos unitários dos terrenos e das edificações, expressos por metro quadrado de área, o que, por sua vez, possibilita obter uma melhor justiça fiscal na medida em que padroniza e uniformiza os critérios de apuração do valor venal dos imóveis, base para a cobrança do IPTU e das transações imobiliárias, podendo, ainda, ser tomado como limite mínimo para a cobrança do ITBI.

A elaboração da Planta Genérica de Valores com valores reais, no entanto, não representa necessariamente aumento imediato da arrecadação ou do valor dos impostos.

Além do aspecto tributário, deve-se ressaltar que a Planta Genérica de Valores também é um instrumento para o planejamento municipal, na medida em que reflete os índices de valorização imobiliária e propicia, portanto, a ação regularizadora do governo municipal quanto ao uso e ocupação do solo.

EXPERIÊNCIA

No município de **Tietê-SP** (29 mil hab.), observou-se entre 1991 e 1996 um aumento populacional médio da ordem de 2,33% ao ano.

O crescimento populacional representa um aumento da demanda por serviços e equipamentos públicos. Em termos financeiros, isso implica em aumento de investimentos no curto prazo e um relativo incremento do custeio no médio prazo.

Além do aumento populacional que significa aumento da demanda por serviços e equipamentos públicos, deve-se considerar também alguns aspectos conjunturais que fragilizam as receitas municipais dificultando ainda mais o financiamento das novas demandas, como é o caso da diminuição das transferências em decorrência da queda do nível de atividade econômica do País.

Em Tietê, apesar destes fatores, houve um aumento da capacidade de arrecadação em decorrência do aumento do número de imóveis.

A Contagem Populacional (IBGE, 1996) apurou que o município de Tietê possuía 8.253 domicílios que, cadastrados (Cadastro Municipal de Imóveis), padronizados e uniformizados (Planta Genérica de Valores), representavam um potencial de arrecadação que havia sido pouco explorado até meados dos anos 80.

Na segunda metade da década de 80, o município de Tietê possuía uma Planta Genérica de Valores rudimentar que não refletia com fidedignidade a realidade local e, portanto, prejudicava o potencial arrecadador do município.

O principal objetivo, portanto, da atualização da Planta Genérica de Valores foi potencializar o aumento de arrecadação do IPTU. A expectativa de aumento da arrecadação, na época em que foi elaborada a Planta Genérica de Valores, girava em torno de 70%.

Outro objetivo era acrescentar uma componente de "justiça" na política de arrecadação do IPTU. Até aquele momento havia cerca de 30 zonas fiscais no município. O número de zonas fiscais foi ampliado para 90. O metro quadrado da construção da zona fiscal 1 (região central e bairros nobres) atinge atualmente a cifra de R$ 92,92 e a zona fiscal 90 (região mais periférica), R$ 2,00. A maior amplitude de zonas fiscais compensa, de certo modo, as poucas alíquotas tributárias existentes no Código Tributário Municipal: alíquota de 1% para o imposto territorial e 0,4% para o predial.

IMPLEMENTAÇÃO

Para a elaboração da Planta Genérica de Valores, foi realizado inicialmente um levantamento de toda a Legislação Tributária e outras leis relacionadas à temática fiscal do Município, dentre as quais: a antiga Planta Genérica de Valores; o Código Tributário Local; e decretos, emendas e leis ordinárias e complementares que regulamentavam artigos do referido Código Tributário.

Em seguida foi realizada uma análise cartográfica da cidade e vistoriadas as características dos imóveis por meio de fotos (verificação e checagem das características dos imóveis por meio de fotos de imóveis nos mais diversos lugares).

A etapa seguinte constou de coleta de dados junto ao mercado imobiliário e a outras fontes de informações disponíveis (classificados de imóveis dos jornais locais), com o objetivo de verificar os valores das transações e as principais características dos imóveis negociados - dimensões (testada, profundidade e área), preços e condições de pagamento.

Em posse das informações sobre os imóveis municipais, foi feita uma "homogeneização dos valores", método de comparação entre os valores coletados na pesquisa junto ao setor imobiliário e os imóveis avaliados. Para homogeneizar os valores são considerados fatores como profundidade e testada dos imóveis.

Finalmente foram realizados os cálculos e a montagem da Planta Genérica de Valores. Buscou-se conciliar, de forma justa, os interesses da administração e da comunidade na atribuição dos valores básicos à tributação imobiliária, levando-se em conta os valores de mercado e determinando os valores fiscais dos terrenos e das construções

Nesta fase final foram apurados os valores de mercado de cada terreno e comparados com seus valores venais. Esta etapa é subdividida em três partes: indicação dos valores básicos unitários, distribuição preliminar; distribuição definitiva.

A indicação dos valores básicos unitários é feita com base na planta onde foram assinaladas, previamente, as zonas homogêneas, os valores básicos unitários (expressos em metro quadrado), e homogeneizados todos os seus atributos.

Na distribuição preliminar dos valores básicos unitários, deve-se considerar os valores coletados, as vias de circulação e os pólos de valorização principais e secundários. Na distribuição definitiva, por sua vez, deve-se apurar o valor para cada quadra.

O produto final deste trabalho foi uma nova Planta Genérica de Valores com 90 zonas fiscais diferentes. Ou seja, do ponto de vista fiscal, o município de Tietê está dividido em 90 "distritos".

O processo de elaboração da nova Planta Genérica de Valores de Tietê foi realizado no período de agosto a dezembro de 1993, quando foi aprovada pela Câmara Municipal.

Paralelamente à elaboração da Planta Genérica de Valores, a Prefeitura Municipal de Tietê atualizou o seu Cadastro Imobiliário. O Executivo também tentou alterar o Código Tributário Municipal (em vigor desde 1979) mas o projeto de lei foi rejeitado pela Câmara Municipal.

Deve-se ressaltar ainda que neste mesmo período ocorreu a contratação dos primeiros fiscais de renda do município (até então não havia fiscalização) que atuam fundamentalmente em torno do Imposto Sobre Serviços - ISS.

Com relação à dívida ativa, a inadimplência que historicamente ficava em torno de 10% ao ano, foi reduzida, a partir de algumas medidas jurídicas simples. Anteriormente, quando o contribuinte deixava de pagar duas parcelas do IPTU, a cobrança só era realizada a partir do ano subseqüente. Atualmente, quando o contribuinte deixa de pagar duas parcelas do IPTU, o imposto é considerado integralmente vencido e a cobrança é imediatamente realizada.

A atualização da Planta Genérica de Valores do município de Tietê custou aproximadamente R$ 9 mil para os cofres da prefeitura. A dotação orçamentária para a realização do serviço foi para a Secretaria Municipal de Finanças.

A maior dificuldade para atualizar a Planta Genérica de Valores não foi de caráter técnico, burocrático ou financeiro, mas político, dada a dificuldade de "negociação" da Prefeitura com a Câmara Municipal para aprovação da referida Planta na forma de Lei.

Resultados

Não é complicado atualizar a Planta Genérica de Valores. Há métodos sofisticados e mais onerosos, também. Mas o princípio é simples. Trata-se de dividir o município em regiões onde os terrenos e as construções sejam relativamente parecidas e estipular um valor fiscal para cada região de modo que bairros mais luxuosos pertençam a zonas fiscais com valores mais altos e bairros mais carentes pertençam a zonas fiscais com valores mais baixos. Em outras palavras, o princípio é tratar com igualdade os iguais.

Embora não tenha havido participação da sociedade civil no processo de atualização da Planta Genérica de Valores, há possibilidade da composição de uma comissão com participação mínima dos corretores de imóveis, engenheiros e funcionários da prefeitura municipal, associações de bairros, movimentos de moradia, organizações não-governamentais (ONGs), entidades ambientalistas, entidades de classe, associações comerciais e industriais, dentre outras. É uma maneira de criar espaços públicos onde a sociedade civil e o governo possam interagir na busca de soluções para questões públicas municipais.

Não há necessidade de que haja tantas zonas fiscais. Quanto menor e mais homogêneo o município, menor a quantidade de zonas fiscais na Planta Genérica de Valores.

Os resultados podem ser observados com relação à maior justiça tributária e em termos de aumento de arrecadação. No sentido de maior justiça tributária, deve-se observar que, a partir da atualização da Planta Genérica de Valores, com 90 zonas fiscais distintas, houve uma maior diferenciação entre os contribuintes.

O aumento de arrecadação, por sua vez, pode ser observado a partir das tabelas abaixo. Percebe-se, por exemplo, que a receita total aumentou em mais de 40% a partir de 1994. Apesar do aumento do ITU, do IPTU, do ISS e do ITBI, as receitas próprias caíram em decorrência da diminuição da rubrica "outras receitas".

O ITU, por exemplo, aumentou em mais de 300% ao longo dos últimos cinco anos. O IPTU, ISS e ITBI, aumentaram, respectivamente, 439%, 120% e 28%.

Do ponto de vista relativo, observa-se que o IPTU passou de 1,47% para 5,58% do total da receita, e o ISS, por sua vez, passou de 3,01% para 4,65%.

Não é possível dizer que o aumento de arrecadação se deva exclusivamente à atualização da Planta Genérica de Valores, mas a uma gama de ações paralelas à referida atualização que resultam numa melhor arrecadação.

Receitas Municipais: Valores Relativos - Tietê - SP

Receita	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999***
Receita Própria	38,20	32,31	31,78	26,63	22,82	25,42
ITU	0,56	2,20	1,62	1,90	1,60	1,97
IPTU	1,47	6,51	5,58	6,09	5,58	6,55
ISS	3,01	3,90	4,82	4,74	4,65	3,82
ITBI	1,48	1,97	1,32	1,54	1,33	1,20
Outras Receitas	31,67	17,73	18,44	12,36	9,66	11,88
Transferências	61,80	67,69	68,22	73,37	77,18	74,58
FPM	20,75	20,81	19,94	20,71	20,26	21,60
ICMS	35,36	35,85	36,24	39,16	36,03	28,98
Outras Transferências	5,70	11,04	12,04	13,51	20,89	24,00
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Prefeitura Municipal de Tietê. Valores atualizados para maio de 1999.
*Valores até o mês de junho.

Entrevista com Mário Luiz Botêga (telefone: 0 XX 15-282-2011)

Revisão no Processo de Fiscalização de Cobrança de Tributos

O processo de cobrança de tributos envolve não só o atendimento ao cliente, mas também a modernização da máquina administrativa que permita melhorar a fiscalização da arrecadação e diminuir as perdas.

AUTORES: EDUARDO DE LIMA CALDAS E PATRÍCIA LACZYNSKI
CONSULTOR: JORGE KAYANO

Um dos temas mais abordados pela imprensa em termos tributários é a intensidade cada vez maior de corrupção nos processos de arrecadação tributária. A corrupção no sistema de fiscalização tributária leva a desgaste e perda de credibilidade do setor público por parte da população, além de alto custo para apuração das denúncias.

O processo de fiscalização tributária municipal deve preocupar-se, além da questão da corrupção, com a questão da inadimplência e da sonegação. Neste sentido, deve-se dizer que muitas vezes o contribuinte municipal não é propriamente um sonegador que se utiliza de artifícios ilegais para lesar o fisco municipal, mas um contribuinte esquecido ou não acostumado a contribuir com a gestão municipal, principalmente em decorrência de falta de legitimidade do poder público e da certeza de impunidade ou de inúmeros benefícios concedidos ao contribuinte inadimplente. Neste último caso, observa-se que benefícios e parcelamentos estabelecidos posteriormente ao lançamento do tributo, estimulam o adiamento da contribuição.

ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

Santo André-SP (626 mil hab.) é um município da região metropolitana de São Paulo, com 100% da população vivendo na zona urbana. Seu crescimento esteve vinculado ao desenvolvimento industrial da região, de modo que a arrecadação tributária esteve muito suscetível às variações do nível de atividade econômica do país.

Os tributos municipais podem ser divididos, a grosso modo, em Receita Corrente e Receita de Capital. A receita corrente é subdividida em dois grandes blocos: Receita Própria e Transferências Intergovernamentais. As Receitas Próprias, por sua vez, está subdividida em Receita Tributária e Outras Receitas. Dentre as Receitas Tributárias, destacam-se o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbanos (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), além da Contribuição de Melhoria e das Taxas Municipais. Dentre as Outras Receitas, destacam-se Receita Patrimonial, Receita Industrial, dentre outras.

As transferências intergovernamentais, por sua vez, podem ser subdivididas em Transferências Constitucionais e Repasses. Dentre as Transferências Constitucionais, destacam-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Quota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Quota-Parte ICMS), IPVA, ITR, dentre outras. Dentre os repasses, destacam-se os Convênios, como recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo.

Com a diminuição do ritmo do crescimento econômico do país com forte impacto sobre a indústria de bens duráveis, como veículos automotores e outras indústrias metal mecânicas, acrescida de uma perda de legitimidade do poder público e a necessidade de redefinir relações entre o poder público constituído e a sociedade civil, a administração pública, em Santo André, viu-se com a necessidade de criar instrumentos para reverter, ou pelo menos, modificar, esta situação.

Se por um lado, criou instrumentos de participação popular como forma de legitimar a gestão e racionalizou o uso dos recursos públicos do lado das despesas; pelo lado das Receitas, dentre outros mecanismos, a administração de Santo André instituiu instrumentos para aprimorar a arrecadação tributária própria. Estes instrumentos estão inseridos num contexto mais amplo de modernização administrativa e são condicionados por dois eixos de ação: capacitação pessoal e informatização do departamento tributário.

O Programa de Modernização Administrativa já apresenta resultados interessantes, como por exemplo, a Rede Fácil de atendimento ao público – sistema que disponibilizou um conjunto amplo de informações municipais para a população. Esta Rede Fácil é composta por:

a) Praça de Atendimento ao Público localizada no Paço Municipal;
b) Sistema Integrado Municipal, composto por postos de atendimento conectados aos computadores municipais;
c) Fone Fácil – Sistema de telefonia ágil para solicitação de serviços da população, junto à prefeitura,
d) Disposição de Site na Internet com informações sobre o município e os serviços públicos, bem como um conjunto de legislações que regulam diversos assuntos.

Para aprimorar e melhorar os serviços públicos, foram utilizados como princípios para a Modernização Administrativa:

a) Serviços voltados para o cidadão, e não para a burocracia pública, sem menosprezar a burocracia;
b) Descentralização e desconcentração do atendimento e de diversas decisões relacionadas com diversos serviços públicos;
c) Horizontalização das estruturas administrativas, enfatizando as ações matriciais;
d) Adoção de sistemas de controle e melhoria dos processos de trabalho;
e) Participação dos gestores (os mais diversos servidores públicos participam) na concepção, produção e avaliação dos serviços públicos;
f) Capacitação dos servidores públicos e adoção de novas tecnologias de informação.

A Secretaria de Finanças, ao participar do Programa de Modernização Administrativa, está obtendo grandes mudanças em sua atuação. Com a *melhoria da qualidade do trabalho*, está oferecendo um atendimento mais digno e justo. A Secretaria de Finanças passou por um processo de reforma de suas instalações e equipamentos. O setor de atendimento ao público foi inteiramente reformulado, os guichês estão munidos de equipamentos informatizados e os servidores foram capacitados de modo que a sua atenção esteja voltada para o público. Este, por sua vez, tem enfrentado pouquíssimas filas.

A *valorização do funcionalismo* se dá a partir do desenvolvimento técnico e de habilidades dos servidores e da readequação da cultura organizacional. Além da reforma do espaço, criou-se na Secretaria de Finanças um ambiente de respeito e confiança, a partir do estímulo à participação dos servidores e do estabelecimento de mecanismos de reconhecimento do trabalho. Com reuniões periódicas, está sendo possível conscientizar os fiscais de seu papel e importância. Eles se sentem mais incentivados a

cooperar e a atuar de forma honesta. Além disso, há uma preocupação deles em desempenharem sua função eficientemente, pois, como a Secretaria de Finanças tem ido atrás dos estabelecimentos comerciais e de serviços e cobrado a tributação devida a partir de estimativas, fica mais fácil identificar os fiscais que não têm colaborado com a administração pública. Por último, cabe ressaltar que estão sendo organizados processos de seleção de novos fiscais. Estes passam por um treinamento, tendo em vista sua futura atuação.

Quanto à *utilização de tecnologia de informação,* além da aquisição de novos computadores, está sendo implementada na Secretaria de Finanças um programa de rede. Todos os dados introduzidos nos computadores poderão ser processados por um núcleo central, que tem como função, a fiscalização da cobrança tributária, tornando-a mais ágil e eficiente.

A *melhoria do ambiente de trabalho* foi a primeira etapa concluída. Houve uma grande alteração no desempenho e motivação dos servidores, uma vez que o local de trabalho tornou-se agradável, com luz e equipamentos próprios para escritório.

Deve-se observar que o Consórcio do ABC exerce importante papel no que diz respeito a diminuição da Guerra Fiscal, visto que são definidas, por meio dessa "instituição" as atividades prioritárias de cada município e a alíquota de ISS conveniente. Desse modo, as empresas não buscam nos municípios vizinhos ilhas fiscais para exercício de suas atividades. Em geral, o Consórcio Intermunicipal do ABC estabelece parâmetros e alíquotas convenientes para os diversos prefeitos da região, de modo que em vez de vizinhos predatórios, tornam-se parceiros importantes.

REVISÃO DOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO

A revisão do Processo de Fiscalização de Santo André tem como objetivos:

a) aumentar a arrecadação utilizando com maior plenitude o potencial arrecadatório do município;
b) melhorar a equidade horizontal e vertical da política tributária local;
c) fomentar a contribuição voluntária da contribuição; e
d) melhorar a eficiência na arrecadação de tributos.

A revisão do processo de fiscalização tributária tem início com uma revisão e maior detalhamento do cadastro municipal de contribuintes, tanto do IPTU quanto do ISS.

No caso do IPTU, o processo de fiscalização concentra-se muitas vezes na Secretaria de Obras que deve acompanhar a evolução, ou pelo menos, as modificações ocorridas nas propriedades (reformas e ampliações), como forma de manutenção e atualização do cadastro; e na negociação dos créditos tributários de modo que não favoreça o inadimplente, mas pelo contrário, estimule a contribuição sem atrasos.

No que diz respeito ao ISS, a Prefeitura de Santo André reviu o processo de fiscalização tributária e estabeleceu duas frentes de atuação: uma interna, de atualização do cadastro com detalhamento das informações, com maior precisão sobre a localização da empresa, bem como um histórico de seu faturamento e o número de funcionários. Na frente interna ainda, há um posterior processamento dessas informações num banco de dados informatizado. Trata-se da montagem de uma retaguarda para permitir uma atuação mais eficaz da frente externa.

O processo externo de fiscalização consiste em, a partir de uma estimativa do crédito tributário, apurar in loco o pagamento efetivo dos carnês lançados. Para a efetivação desse processo, a prefeitura realizou uma Estimativa de Arrecadação para aproximadamente 100 atividades econômicas diferentes. Trata-se de atividades em que um grande número de contribuintes espalhados.

Para o cálculo das estimativas para os prestadores de serviços partiu-se da hipótese de que pequenos e microempresários das mais diversas áreas, desde consultórios médicos até oficinas mecânicas, passando por cabeleireiros, bares e locadoras, dificilmente emitem nota fiscal, pelo próprio tipo de serviço e pela não exigência do cliente. A prefeitura então foi a esses pontos comerciais verificar seus custos. Daí estabeleceu um patamar mínimo de manutenção do negócio, que hoje serve de base para o pagamento do ISS. A título de exemplo, imagine que, para manter uma locadora, seu proprietário gaste R$ 2 mil por mês. Para permanecer no negócio sem lucro, ele deverá ter receita mínima igual a este valor, que é, para a prefeitura, base para a arrecadação do ISS. Esse processo foi realizado para aproximadamente 100 atividades econômicas.

Uma vez calculadas as estimativas, os carnês são lançados. Além da estimativa, é realizada uma apuração dos dados in loco, por amostragem, sendo que os fiscais são subdivididos em diversas áreas de fiscalização no município. Essa verificação também é realizada para os contribuintes que se sintam prejudicados pela estimativa. O não pagamento do carnê também é apurado in loco. Nesse momento de apuração, o contribuinte é estimulado a quitar o crédito tributário e só em última instância é inscrito na dívida ativa.

Paralelo a isso a prefeitura vem se empenhando em um processo de monitoramento dos maiores contribuintes. Deve-se ressaltar que cerca de 180 grandes contribuintes representam aproximadamente 52% da arrecadação do ISS.

Resultados

Além de uma arrecadação mais eficiente e eficaz, o processo de fiscalização tributária em Santo André tem apresentado alguns resultados de difícil mensuração.

Em primeiro lugar, esta prática tem rompido com a cultura de sonegação, tão presente na realidade brasileira. Ao invés de deixar sob responsabilidade do governo federal, ou mesmo do estadual, as prefeituras devem criar mecanismos que facilitem a arrecadação municipal. Dessa maneira, um segundo resultado visível tem sido combater a prática de inércia tributária, tão característica das prefeituras brasileiras.

Finalmente, deve-se ressaltar que estas mudanças ocorridas na gestão pública de Santo André foram possíveis pela legitimidade do processo conquistado através da publicização das contas públicas e pela participação efetiva da comunidade no processo orçamentário, definindo a alocação dos recursos públicos.

Sistema de Informações Georreferenciadas

Integrar bases de dados do município a uma base cartográfica digitalizada permite à prefeitura maior agilidade para fazer previsões e tomar decisões, otimizando a aplicação dos recursos disponíveis.

AUTOR: FERNANDO BASTOS

A Prefeitura, em função de suas competências constitucionais e responsabilidades sociais, deve organizar e manter atualizado um vasto acervo de informações sobre o município. O conteúdo dessas bases de dados é utilizado constantemente tanto nos serviços internos, subsidiando a elaboração das políticas públicas e a tomada de decisões, quanto no atendimento às solicitações externas. Para responder a essas demandas é necessário cruzar informações, que quase sempre estão espalhadas em diversos órgãos e arquivos, e recorrer a análises espaciais extremamente trabalhosas, dado que de 70 a 80% da informação utilizada na administração municipal possui uma referência espacial.

O procedimento de localizar dados sobre a sociedade local, as atividades econômicas, esportivas ou culturais; a localização, disponibilidade e organização de serviços públicos associados à cartografia do território municipal é denominado geoprocessamento.

Geoprocessamento pode ser compreendido como qualquer conjunto de procedimentos, manuais ou auxiliados por computador, utilizado para armazenar e manipular dados geograficamente referenciados. Sem instrumentos mais modernos, as tarefas de estudos e pesquisas destinadas ao planejamento são, em geral, morosas, dispendiosas e marcadas pelo improviso.

Daí, o interesse dos dirigentes municipais por sistemas que permitam relacionar as diversas informações a referências geográficas, de forma ágil e facilmente atualizável.

O QUE É GIS OU SIG?

GIS é a sigla, em inglês, para *Geographic Information System*, ferramenta de informática que permite integrar bases de dados de origens distintas sobre uma base cartográfica digitalizada. É um sistema composto por um conjunto de programas de computador que integra dados geográficos definidos por seus atributos espaciais (forma e localização) e que descrevem "onde" um objeto se localiza, com atributos não espaciais deste objeto (proprietário, valor, uso e outros), ou que descrevem "o que" são estes objetos, permitindo analisar os dados, fazer previsões e construir cenários futuros.

O GIS, que pode ser traduzido por SIG (Sistema de Informações Georreferenciadas), explicitando-se a natureza das informações obtidas na aplicação do sistema, é um conjunto de aplicativos que permite coletar, armazenar, recuperar, transformar e representar visualmente dados espaciais, além de dados estatísticos ou textuais a eles relacionados.

Alguns SIG oferecem ótimas ferramentas de apoio à decisão, com custo de aquisição e treinamento de pessoal bastante acessível. A versatilidade na manipulação dos dados georreferenciados, a possibilidade de operar sobre plataformas de baixo custo, como os computadores pessoais, e a relativa simplicidade de operação tornam o SIG um recurso bastante acessível, também para municípios com menor poder aquisitivo, e permitem que as decisões sejam tomadas a partir de critérios definidos de forma participativa e sustentável.

BASE CARTOGRÁFICA

O sucesso da implantação de SIG em prefeituras está condicionado a uma série de fatores.

A elaboração de uma base cartográfica atualizada é peça fundamental para a administração municipal, pois dela derivam informações úteis para a tributação e para a gerência dos serviços e do uso do solo, além de propiciar a racionalização no uso do contingente humano e de equipamentos. Ao mesmo tempo, esse levantamento representa um dos maiores custos envolvidos na implementação de um SIG. Normalmente, essa base é obtida pela contratação de aerolevantamentos, que geram um volume grande e detalhado de informações planimétricas e altimétricas. Muitas vezes, há problemas de estruturação e formatação dos arquivos digitais fornecidos pelas empresas, exigindo uma fase prévia de edição para seu uso em SIG. Além disso, freqüentemente, apenas os dados planimétricos da base são, de fato, utilizados, em especial os limites dos lotes urbanos, tendo como objetivo principal a regularização fundiária e o aumento de receita por meio da cobrança do IPTU.

Mas, se apenas uma parte das informações cartográficas é utilizada, por que efetuar aerolevantamentos completos? Dependendo do tamanho do município, o balanço entre o custo do levantamento e o acréscimo de receita obtido pode até ser negativo. Faz mais sentido, nesse caso, utilizar recursos humanos próprios para atualizar o cadastro por topografia convencional, concentrando esforços nas áreas onde se sabe que há expansão e renovação urbanas. É provável que nem todas as construções irregulares sejam identificadas, mas o custo deste trabalho talvez não correspondesse sequer a 5% de uma aerorrestituição convencional.

É preciso discutir alternativas viáveis de atualização da base cartográfica municipal já existente, por meio de métodos apropriados de levantamento e restituição de informações que permitam a obtenção de um produto de qualidade aceitável com menor custo.

Uma solução é a utilização de tecnologia de sensoriamento remoto – análise de fotos produzidas por satélite –, considerando que, atualmente, isso já é muito comum e se pode contar com uma série de empresas, públicas e privadas, que fornecem fotografias com precisão de até dois metros. O levantamento poderia ser encomendado em conjunto com os municípios vizinhos, amortizando o investimento e propiciando análises conjuntas que colaborem na integração das políticas públicas municipais à escala regional.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Além da base cartográfica, a estrutura organizacional é outro fator de grande importância na introdução do SIG na Prefeitura. Essa estrutura abrange desde a definição do grau de envolvimento e responsabilidades de cada setor na implantação e operação do sistema, até a gerência do projeto e a formação e qualificação da equipe técnica.

A forma como será concebido o SIG determinará o seu funcionamento, como um sistema de informação ou somente um substituto para algumas tarefas rotineiras. Deve-se tomar cuidado para não ser criada uma estrutura excessivamente centralizada, que impeça o acesso aos diversos setores da Prefeitura. Personalizar e distribuir aplicações pode ser um meio para que os diversos usuários não-especialistas, que desejam eles próprios agir sobre a base de dados, encontrem respostas para problemas específicos.

Racionalizar procedimentos nem sempre significa di-

minuir o montante de recursos financeiros investidos, contudo, o aumento quantitativo e qualitativo do acesso à informação pode significar, a longo prazo, um equilíbrio efetivo dos benefícios alcançados, decorrentes de um melhor planejamento da cidade e do custo envolvido.

HARDWARE E SOFTWARE

Há que se observar também questões relacionadas a *hardware* e *software*. Deve-se procurar soluções que permitam respostas rápidas aos questionamentos existentes e que ofereçam uma boa relação custo/benefício. Deve-se contar com especialistas na área de informática para auxiliar na implantação desses programas. A disponibilidade de peças de reposição do equipamento e a assistência técnica precisam ser ágeis. Para isso, é conveniente contar com fornecedores locais de *hardware*.

As opções de *softwares* existentes no mercado são muitas. Ora o programa é um único aplicativo que executa as funções de desenho cartográfico, faz a ligação das feições cartográficas digitais com o banco de dados e dá acesso à gerência do próprio banco de dados, ora são sistemas modulares, compostos por mais de um aplicativo, que normalmente operam simultaneamente para georreferenciar as informações, tendo como base um aplicativo de CAD (*Computer Aided Design*), *software* de desenho técnico.

As prefeituras de cidades grandes necessitam de sistemas capazes de suportar extensos volumes de dados e executar análises de elevado grau de complexidade, para cuja aquisição e implementação, geralmente, existem boas condições financeiras e de infra-estrutura.

As prefeituras de pequenas e médias cidades, por outro lado, são as que têm maiores oportunidades de disciplinar adequadamente o uso do território. Pelo baixo grau de urbanização, os conflitos de uso são menores e as demandas são menos complexas, necessitando de equipamentos e processos proporcionalmente mais simples para serem resolvidas. A base de dados correspondente a essas áreas urbanas pode ser tranqüilamente gerenciada e processada em microcomputadores. O volume de recursos financeiros envolvido é significativamente inferior e as metodologias podem ser mais facilmente assimiladas e executadas por técnicos de menor nível de especialização do que seria necessário em prefeituras de grandes cidades. Torna-se, portanto, fundamental fomentar o emprego do SIG no planejamento das cidades de pequeno e médio porte, para evitar que, num futuro próximo, elas enfrentem problemas hoje encontrados nos grandes centros urbanos.

Aplicação do SIG nas Prefeituras

Um dos ganhos em relação à forma tradicional de analisar o ambiente é o aumento da objetividade, possibilitando a tomada de decisões sobre uma base mais técnica e menos subjetiva. Como conseqüência, obtém-se uma menor repetição de processos e procedimentos na rotina das instituições e uma maior racionalização no uso de recursos financeiros e dos equipamentos sociais. Adotar estratégias para aproveitar a informação existente e, a partir dela, gerar novos dados empregando o SIG, pode-se reverter em ganhos para a população e para o meio ambiente, pois as decisões podem ser tomadas com critérios definidos pelos envolvidos e em consonância com as características do ambiente urbano.

Investir na implantação do SIG ajuda a compatibilizar informações cartográficas com os diversos bancos de dados necessários para os diferentes órgãos da administração municipal. Dessa forma, gera uma integração positiva ao dispor, de forma eficiente, de um conjunto mais amplo de informações para o planejamento e o controle urbanístico e fiscal. Os diversos agentes públicos e privados que atuam sobre o território municipal podem dispor e trocar informações entre si, melhorando o planejamento e o nível de qualidade dos serviços prestados à população.

Coordenar e integrar a geração e atualização das informações de georreferenciamento das mesmas pode reduzir e simplificar os esforços hoje desenvolvidos por estes diversos agentes, gerando uma grande economia de escala.

Além da possibilidade de aumentar a arrecadação do IPTU, decorrente da maior precisão no cálculo e na atualização da planta de valores gerada pelo SIG, aumenta a eficiência da prefeitura em outros setores de atendimento aos cidadãos:

a) infra-estrutura de saúde pública pode ser racionalizada por meio da análise integrada de dados cartográficos, demográficos e socioeconômicos, dimensionando adequadamente o número e a localização dos postos de atendimento. O mesmo vale para o caso da rede escolar, cujas instalações podem ser locadas e dimensionadas pelas demandas reais de vagas, conforme o nível socioeconômico da população;

b) o controle e o monitoramento de epidemias e de catástrofes naturais também pode ser efetuado com maior rigor e rapidez;

c)estimativas mais fiéis do nível de qualidade de vida nas diferentes zonas podem ser efetuadas, subsidiando o planejamento e a divisão de investimentos para diminuir as diferenças existentes;

d)programas de combate à criminalidade podem ser bem elaborados a partir da simples visualização da distribuição, tipo e número das ocorrências registradas; e

e)rotas de coleta de lixo e de linhas de transporte público podem ser delineadas, reduzindo custos e aumentando a eficiência dos sistemas.

A elaboração de análises em SIG permite ir muito além da simples visualização espacial do conteúdo do banco de dados tabular. É possível levar informações constantes no banco de dados cadastral para a forma de mapa e fazer o caminho inverso, atualizando o banco de dados com informações dos mapas. As ferramentas de modelagem digital da topografia e de bancos de dados, presentes na maioria dos SIGs, permitem uma forma inédita de atualização do banco de dados cadastral dos lotes, por fornecerem informações topográficas como a declividade (média, máxima, mínima, proporcional, etc.) e a exposição solar de cada lote.

A identificação de áreas de risco nas zonas já urbanizadas, a definição de locais a serem preservados, a liberação de projetos de novas construções, ou mesmo a definição do arruamento em áreas de expansão urbana, podem ser feitas a partir da integração dos dados espaciais e cadastrais.

A maioria dos SIGs oferece um grande número de recursos, que, racionalmente usados, permitem obter visões muito particulares do espaço analisado, impossíveis de serem percebidas *in loco* pelo mais experiente dos observadores. Não existem fórmulas prontas para as análises em SIG no ambiente urbano, tampouco sistemas ou dados padronizados para estas análises. Cada município pode desenvolver suas próprias aplicações para resolver os problemas locais mais importantes no período de tempo que julgar adequado, levando em conta os recursos humanos e financeiros disponíveis.

Sistema Municipal de Arquivos

Um sistema eficiente de arquivos facilita o acesso às informações necessárias à administração e ao exercício da cidadania.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: EDGARD LUIZ DE BARROS

Na maior parte das prefeituras, não é fácil encontrar documentos ou conseguir informações. E, quanto mais antigo for o documento procurado, maiores são as dificuldades para a recuperação das informações nele contidas. A administração dos documentos públicos é geralmente feita de forma mecânica e burocrática. Em muitos municípios, os arquivos municipais são como depósitos de papéis velhos e o acesso às informações é difícil, não só aos cidadãos, mas também aos próprios governantes e funcionários municipais. Sequer os documentos de valor histórico recebem cuidados e, muitas vezes, perdem-se definitivamente. Mesmo nos municípios que têm alguma preocupação com a documentação histórica, o sistema de arquivo privilegia o documento como um fim, e não como um meio de acesso a informações que permitam o exercício da cidadania e a consolidação da identidade cultural da sociedade.

MAIS QUE PAPELADA

Os documentos que a prefeitura produz e guarda em seu poder não são simples papéis velhos para se jogar em qualquer canto. São um patrimônio público, servem à constituição e exercício da cidadania e à preservação da memória do governo e da sociedade local.

a) *Patrimônio público:*
Os documentos são patrimônio público, tanto no sentido administrativo como do ponto de vista cultural. A comunidade delega à prefeitura o dever de zelar por esse patrimônio. Além disso, são também instrumentos da ação do governo municipal: a eficiência e a eficácia da atuação da prefeitura dependerão de sua correta administração.

b) *Elemento de constituição e exercício da cidadania:*
O acesso à documentação pública é fundamental para se promover o direito à informação. Se a guarda e conservação dos documentos impede que se tenha acesso ao seu conteúdo, ela provavelmente estará privando os cidadãos não só do direito à informação como também de outros direitos (o que é bastante comum quanto à posse e propriedade de imóveis ou direitos sucessórios).

c) *Base de preservação da memória da sociedade:*
Além da sua importância mais direta para o governo municipal e para os interesses particulares dos cidadãos, os documentos municipais têm papel fundamental em um processo de mais longa duração: o direito à memória. Eles devem, portanto, ser conservados e organizados de forma que sejam um espaço para a pesquisa histórica. O direito à memória, do ponto de vista do Estado, significa não só criar condições para que os pesquisadores realizem suas pesquisas, mas para que a sociedade possa constituir e reforçar sua identidade cultural.

De modo geral, podem-se associar estas três dimensões citadas da documentação municipal às idades dos documentos, respectivamente: documentos ativos (documentos de ação já em curso); documentos de arquivamento intermediário (documentos de ações já encerradas, mas que podem ser necessários para novas ações ou verificação de direitos) e documentos históricos (documentos de valor permanente).

O QUE FAZER?

Para que o arquivamento e administração dos documentos públicos promova a cidadania, é preciso que haja uma política claramente definida pelo governo municipal. A formulação e implantação desta política deve incorporar os documentos de ações e processos ainda em curso ou já encerrados e a documentação considerada histórica.

A política de documentação deve ser abrangente para ser eficaz. Deve considerar todos os tipos de documentos e todas as etapas de seu ciclo. Não basta definir onde serão guardados os documentos, mas deve, também, preocupar-se com a forma de registro e acompanhamento de seu trâmite pela prefeitura. (Neste ponto, um sistema eficiente de protocolo e controle de processos deve estar integrado ao sistema de arquivos). É importante, ainda, dar atenção à racionalização dos procedimentos administrativos (veja DICAS Reduzindo a Burocracia) existentes, eliminando arquivamentos em duplicidade, reduzindo a geração de documentos ou tornando mais rápido e eficaz seu fluxo na prefeitura.

Muitos processos podem ser substituídos por um ou dois formulários, sendo o conjunto de formulários (referentes a cada um dos casos particulares) autuado e arquivado em um único processo.

Os trabalhos devem constituir um sistema municipal de arquivos, com normas claramente estabelecidas e respeitadas pela administração. Estas normas irão regular a abertura, encerramento, arquivamento e desarquivamento de processos, em termos de autoridade, prazos e procedimentos.

O principal instrumento de controle de documentos do sistema municipal de arquivos são as *tabelas de temporalidade*. São instrumentos de valor legal (normalmente estabelecidos por decreto ou lei) que regulam o arquivamento da documentação, estabelecendo os prazos, critérios e responsabilidades pela conservação e/ou eliminação de documentos. Devem ser elaboradas para as séries documentais existentes, identificando as diversas fontes de geração dos documentos (p. e., uma tabela de temporalidade para documentos relacionados a pessoal, outra para uso do solo, etc.). Os principais responsáveis pela elaboração da tabela devem ser os próprios técnicos que trabalham com os documentos, através de uma ou várias comissões interdisciplinares (para evitar ações corporativistas). Em prefeituras maiores, a setorialização, através de sub-comissões, é importante para que a elaboração e revisão das tabelas de temporalidade não perca a agilidade.

A revisão das tabelas de temporalidade deve ter um caráter dinâmico, buscando melhores formas de ordenar e guardar os documentos para facilitar a recuperação das informações pelos agentes públicos e pelos cidadãos.

IMPLANTANDO

Para os municípios em que a organização da documentação existente apresenta falhas, o primeiro passo é avaliar os arquivos existentes e sua destinação. Para esta tarefa, é necessário constituir uma equipe com representantes de várias áreas da prefeitura, especialmente daquelas que geram ou utilizam os maiores volumes de documentos. Da comissão devem fazer parte funcionários da secretaria de administração, pelo menos um procurador, profissionais das áreas de documentação, obras, informática e organização & métodos. Todos os envolvidos devem estar convencidos da importância de realizar o trabalho, tendo como foco os usuários das informações - os cidadãos e os agentes públicos.

A primeira atividade da comissão deve ser diagnosticar o volume de documentos acumulados, as tipologias documentais, os critérios de arquivamento, o fluxo dos documentos e o estado de organização do material. Após esse diagnóstico, pode-se passar à classificação dos fundos e ordenação das séries de documentos, dando-lhes a respectiva destinação. Normalmente os documentos referentes a pessoal e uso e ocupação do solo significam a maioria absoluta do volume de documentos. Após essa regularização inicial, pode-se passar à estruturação do sistema municipal de arquivos, definindo as tabelas de temporalidade dos diversos tipos de documentos. A prefeitura deve evitar o preciosismo neste trabalho: não é aconselhável dispender esforços excessivos em discussões extremamente técnicas de arquivologia, se isso não trouxer ganhos realmente importantes no acesso à informação.

Uma vez implantado o Sistema Municipal de Arquivos, é possível pensar em integrá-lo a um Sistema Municipal de Informção para a Cidadania. Isto significa que o fluxo de informações da prefeitura deve ser organizado de forma a garantir e estimular o exercício do direito dos cidadãos ao seu acesso.

EXPERIÊNCIAS

Em **S. Paulo-SP** (9.646 mil hab.), em 1990, foi criada a *Comissão Central de Avaliação de Documentos*, para dar destinação a cerca de 20 milhões de processos custodiados pelo Arquivo Geral da Secretaria Municipal de Administração, em condições que praticamente inviabilizavam a recuperação das informações. A comissão, constituída por funcionários de várias áreas da prefeitura, e com a consultoria de um historiador, estabeleceu critérios de avaliação para documentos e elaborou tabelas de temporalidade. Por ser muito grande o volume de processos arquivados (onde aqueles referentes a uso e ocupação do solo, significavam cerca de 60%), uma avaliação da totalidade consumiria alguns anos. Entretanto, a sua constituição expressa a importância da vontade política para a resolução do problema.

Resultados

a) Eficiência

Constituir um Sistema Municipal de Arquivos, principalmente quando integrado a um programa de racionalização de procedimentos, confere mais eficiência às ações da prefeitura. O governo passa a dispor mais facilmente de informações necessárias à administração do patrimônio público. Reduz-se o desperdício de recursos e pode ser ampliada a capacidade de ação da prefeitura.

b) Democratização do Estado

A desorganização administrativa serve aos interesses de quem se apropria dos recursos públicos. Burocracia e "cultura do favor" andam juntas e dela se alimentam, permitindo a corrupção e a impunidade. No campo da documentação, a desorganização significa a privatização das informações públicas. Restringe, portanto, o exercício dos direitos do cidadão (veja DICAS Política Municipal de Direitos Humanos). A organização dos documentos da prefeitura e a constituição de um Sistema Municipal de Arquivos, inspirado na promoção do acesso à informação (veja DICAS Informações para a Sociedade Civil), auxiliam no processo de reversão deste quadro, contribuindo para democratizar o Estado.

c) Recuperação e preservação da memória

A avaliação dos documentos dispostos nos arquivos municipais e a existência de tabelas de temporalidade, permitindo a organização e conservação dos documentos de valor histórico, cria condições para que a sociedade exerça o seu direito à memória.

O direito a memória é importante para que a comunidade cultive sua própria identidade cultural.

A preservação dos traços documentais de caráter administrativo que podem assegurar a compreensão da história da cidade, entretanto, não deve substituir outras fontes de pesquisa e reflexão sobre o as mudanças da cidade e

As três idades do documentos

Idade	Importância do documento	Principais aspectos do direito à informação
DOCUMENTOS ATIVOS	NECESSÁRIOS PARA AÇÕES EM CURSO	-CONTROLES DAS AÇÕES DO GOVERNO
DOCUMENTOS DE ARQUIVAMENTO INTERMEDIÁRIO	NECESSÁRIOS PARA NOVAS AÇÕES OU VERIFICAÇÃO DE DIREITOS	-CONTROLE DO GOVERNO -PRESERVAÇÃO DE OUTROS DIREITOS
DOCUMENTOS HISTÓRICOS	PRESERVAÇÃO DA MEMÓRIA DA SOCIEDADE	-DIREITO À MEMÓRIA E À IDENTIDADE CULTURAL

Fonte: Edgard Luiz de Barros

Superando o Governo Centralizado

Descentralizar permite que o núcleo central do governo possa se ocupar com questões de caráter estratégico e favorece a participação dos cidadãos.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
ENTREVISTADO: HELDER LEAL DA COSTA

Para os municípios muito extensos, muito populosos ou com distritos afastados, a gestão das diferenças entre as diversas realidades espaciais do município, com demandas desiguais da população, tende a ser um problema administrativo e político. Para municípios nessas condições, é necessário dividir de alguma forma as responsabilidades e atividades da prefeitura.

DESCENTRALIZAR OU DESCONCENTRAR?

Há duas alternativas possíveis quando se pretende, de alguma forma, retirar parte das atribuições do nível central de governo: a desconcentração e a descentralização. A *desconcentração* é uma forma de regionalização na qual a instância central de poder transfere parte de suas atribuições de execução de atividades para órgãos regionais, que não dispõem de poder para decidir sobre prioridades ou sobre o planejamento dos serviços. A instância central conserva o poder e a dotação orçamentária para decidir sobre políticas, prioridades e alocação de recursos humanos. As decisões continuam centralizadas, mas são executadas longe do centro.

As soluções de desconcentração de atividades mais difundidas envolvem a criação de administrações regionais, normalmente encarregadas da execução de pequenos serviços de manutenção e de obras de menor porte, ou a instalação de órgãos administrativos para facilitar o acesso da população às repartições municipais.

A *descentralização*, por sua vez, implica a transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais da administração municipal. Significa, portanto, que os órgãos regionais têm autonomia, dentro de limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento das demandas. Entretanto, a simples divisão de uma cidade em unidades independentes entre si prejudica a implantação de políticas públicas abrangentes. Ou seja, a descentralização, mantendo-se a unidade do município, sempre será parcial: o governo transfere uma parcela do poder de decisão que pode ser maior ou menor, nunca total. A descentralização pode abranger, além da execução de atividades, as decisões referentes à formulação de políticas, à definição de prioridades, ao planejamento operacional, à normatização e ao controle. Quanto maior for o grau de transferência dessas atribuições, maior será o grau de descentralização implantado.

Não é conveniente que todas as decisões, mesmo as de caráter mais operacional, sejam tomadas por órgãos centrais da prefeitura. Essa inconveniência se dá não somente do ponto de vista da racionalidade administrativa, mas também em termos políticos, para as administrações municipais comprometidas com o desenvolvimento e consolidação da cidadania e com a democratização do Estado.

EXPERIÊNCIA

Em **Campinas-SP** (842 mil hab.) o Programa de Descentralização foi implantado no primeiro dia da gestão 1993-1996.

Até 1992, a maior parte das ações (e praticamente todas as decisões) da prefeitura estavam a cargo de órgãos centralizados. As Administrações Regionais existentes assumiam apenas atividades operacionais em serviços de manutenção urbana como limpeza pública e tapa-buraco.

Para a formulação do programa, o governo municipal inspirou-se em experiência semelhante implantada em **Barcelona** (Espanha) depois de anos de preparação, e no projeto formulado pela prefeitura de **São Paulo-SP** na gestão 1989-1992, que não chegou a ser implantado.

A prefeitura optou por uma estratégia de implantação rápida do programa, evitando gastar meses com estudos mais detalhados ou articulações políticas para garantir sua sustentabilidade. Logo no primeiro dia de governo, o programa foi implantado, alterando a estrutura organizacional e a estrutura de cargos e carreiras da prefeitura. Esta estratégia exigiria um trabalho de acompanhamento e gerenciamento do processo, ao longo de toda a gestão. O governo municipal considerou que a implantação das alterações organizacionais era o início do processo de mudança na prefeitura, rumo a uma gestão descentralizada. Foi preparado um projeto de lei, aprovado pela Câmara no final de 1992 e sancionado pelo novo Prefeito no primeiro dia de governo (posteriormente, uma nova lei iria complementar o suporte jurídico do processo de descentralização). A lei aprovada no início da gestão dividiu o município em quatro regiões, e criava o núcleo central de poder, com o Conselho de Governo e três Conselhos Setoriais (Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Urbano e Meios Administrativos).

O Conselho de Governo para as políticas e diretrizes de âmbito municipal, com o Prefeito e todos os Secretários e Presidentes dos órgãos de Administração Indireta e os três Conselhos Setoriais, para as políticas Sociais, Urbana e Administrativas, cada um com o primeiro escalão da Administração Direta e Indireta respectiva, mais os quatro Secretários das SARs e o Secretário de Governo; quatro secretarias de Ação Regional (SARs), uma para cada região, para o gerenciamento, planejamento de operação e execução das atividades e serviços definidos como passíveis de descentralização; a secretaria de Governo, para articular as ações de Governo, acompanhar e controlar o processo de integração e descentralização, e elaborar o orçamento do município; e Secretaria de Recursos Humanos, para coordenação das políticas de Recursos Humanos e participar do processo de integração e descentralização administrativa.

Toda a estrutura das Secretarias Setoriais permaneceu. Os níveis hierárquicos foram reduzidos, com a extinção dos órgãos em nível mais baixo. Os cargos de chefia existentes foram transformados em cargos que poderiam assumir a coordenação de projetos e programas: coordenadores, supervisores ou assessores técnicos. Com isto, a estrutura organizacional ficou mais flexível. Para que as SARs tivessem um pessoal qualificado para as atividades

de gestão descentralizada, foram dotadas de dois departamentos encarregados das atividades-fim (Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Social) e um departamento de meios Administrativos. Assim, as SARs foram recebendo recursos materiais e humanos que lhes permitissem assumir gradualmente as atribuições descentralizadas, contando com equipes de engenharia, habitação, educação, saúde, promoção social, compras e recursos humanos.

O núcleo do programa implantado é a presença de quatro Secretarias de Ação Regional (SARs), cada uma responsável por uma das áreas em que o município foi dividido. Cada secretaria é responsável não só pelas atividades de manutenção urbana (que continuaram sob responsabilidade das Administrações Regionais, agora subordinadas às SARs), mas também pelos equipamentos nela localizados, contando com o poder de formular políticas de âmbito local, estabelecer prioridades e resolver demandas em setores como habitação, abastecimento e cultura.

No novo modelo de gestão, as Secretarias Setoriais passaram a se responsabilizar pela normatização e pela operação de serviços e equipamentos que, por seu porte ou complexidade, digam respeito diretamente ao conjunto do município.

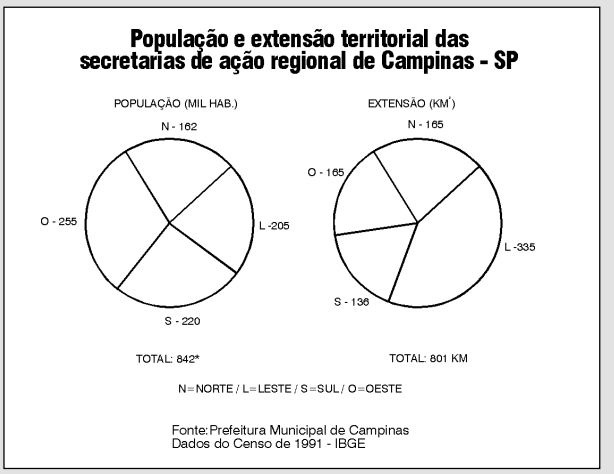
Juntamente com o prefeito e o secretário de governo, os quatro secretários de ação regional participam de Conselho do Governo e de todos os conselhos setoriais. A prática de constantes reuniões informais entre os secretários de ação regional para troca de experiências e articulação de ações comuns tem contribuído para superar as limitações de agilidade, próprias do caráter formal dos conselhos.

De início, os secretários de ação regional não puderam fazer muito mais que coordenar as atividades das várias administrações regionais de cada região. Nos primeiros meses de funcionamento do novo modelo de gestão, as SARs enfrentaram dificuldades de estruturação, uma vez que não possuíam ainda suporte organizacional; elas foram constituídas legalmente e imediatamente entraram em operação, no primeiro dia de governo. Em virtude disto, os primeiros meses demandaram um trabalho institucional de definição de responsabilidades e organização de equipes. A Secretaria de Governo coordenou o processo de discussão interno ao governo para detalhar o funcionamento do modelo de descentralização. Um problema dos mais delicados nesses momentos iniciais foi a definição dos limites de atuação entre as SARs e as Secretarias Setoriais. Estas se caracterizavam, em grande parte, por possuírem estruturas de execução de serviços relativamente maiores e mais atuantes que as de planejamento (exatamente aquelas que passariam a ser mais exigidas com o novo modelo). No caso das áreas de educação e saúde, o processo se tornou ainda mais complexo por tratar-se de serviços públicos executados através de redes de equipamentos. Já existia um conjunto sedimentado de normas e práticas centralizadas para sua gestão. Em outros municípios, este problema pode ser agravado pela exist6encia de uma cultura de centralização entre o funcionalismo (que, em muitos casos, pode se confundir com o corporativismo).

A estratégia adotada em Campinas mostra que a descentralização não deve ser vista como um modelo de gestão pré-definido a ser implantado de uma só vez. Na verdade, o que é possível fazer é implantar um *processo de descentralização*, que vai se estendendo por muitos anos e requer um acompanhamento constante e um aprendizado permanente por parte dos servidores, dos dirigentes municipais e dos cidadão. Deve ser fruto de discussão e vivência de novas situações e relações de poder. O verdadeiro objeto de intervenção são as pessoas e não o organograma da prefeitura.

Resultados

Do ponto de vista gerencial, a descentralização possibilita um aumento da eficiência e da eficácia das ações do governo. É possível melhorar a qualidade de vida sem depender de grandes projetos, pois a prefeitura amplia seu poder de diagnóstico: no caso de Campinas, as SARs exerceram um papel de "lentes de aumento", conferindo visibilidade a problemas que antes não eram percebidos. Com isso, a quantidade de demandas por ações da prefeitura aumentou. Ao se implantar um programa de descentralização, é necessário contar com esse efeito, incorporando providências para a que a capacidade de intervenção da prefeitura acompanhe o crescimento da demanda. Em Campinas, a política de valorização e capacitação de recursos humanos (veja DICAS Formação de Recursos Humanos) assumiu um papel decisivo.



Sem as preocupações com o "varejo", o núcleo central de governo passa a ter condições para se ocupar de questões de caráter global e estratégico.

A implantação de núcleos regionais, responsáveis pela implantação de projetos locais e pelo contato direto com as demandas populares, favorece um relacionamento direto com os cidadãos e valoriza a organização comunitária. Torna-se possível buscar em conjunto as soluções adequadas às necessidades, quebrando o monopólio do conhecimento pelos técnicos e burocratas.

Do ponto de vista político, a descentralização aumenta a transparência das ações do governo e é positiva para o desenvolvimento da participação da população na solução dos próprios problemas. Um modelo de gestão descentralizada tende a enfrentar dificuldades com parte do Legislativo: vereadores de estilo mais próximo ao clientelismo verão este modelo como uma ameaça à sua prática política.

A descentralização pode produzir ainda outras mudanças na cultura política do município: o reforço da identidade local e a criação de vínculos de populações migrantes com a cidade em que passaram a morar.

Desenvolvimento Social

A Biblioteca no Ônibus

Se não é possível instalar uma biblioteca em cada bairro, a solução é criar uma biblioteca que possa andar de bairro em bairro.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: HAMILTON FARIA

A dificuldade de acesso à leitura é um problema básico para a formulação e implantação de qualquer política cultural. Os elevados preços dos livros, a inexistência de bibliotecas públicas na maioria dos bairros periféricos das cidades brasileiras e os altos custos de instalação de novas bibliotecas são obstáculos que se somam a todos os fatores sociais que roubaram da população o direito a ler.

O ônibus-biblioteca é uma alternativa para ajudar a modificar este quadro. O princípio é bastante simples: se não é possível construir uma biblioteca em cada bairro, cria-se uma biblioteca itinerante, que atenda vários lugares em dias alternados.

COMO FUNCIONA

Adaptando-se um ônibus usado para que possam ser instalados nele livros, revistas e jornais, leva-se a população com pouco acesso à palavra escrita, obras para consulta e empréstimo. O ônibus-biblioteca pode ser, também, espaço para a realização de outras atividades culturais à sua volta.

Realizando uma visita semanal, o ônibus pode atender cinco ou seis bairros. Se realizar visitas de freqüência quinzenal, pode atender dez ou doze. O calendário de visita do ônibus deve ser respeitado sempre, para que a população não perca a confiança no serviço.

IMPLANTANDO O ÔNIBUS-BIBLIOTECA

A primeira tarefa é estabelecer os objetivos do projeto, fixar as metas que se quer atingir e os prazos. Quer dizer: qual será o público-alvo? Quais os locais atendidos? Qual a periodicidade das visitas? Que acervo será oferecido? Destas definições dependerá o projeto de adaptação do ônibus e o treinamento a ser realizado com os funcionários responsáveis pela sua operação.

O sucesso do projeto depende muito do trabalho de divulgação: o envolvimento da comunidade é indispensável, esclarecendo e motivando quanto à importância de uma biblioteca. Com a divulgação, pode-se obter a colaboração de entidades e grupos organizados locais, desde a fase de concepção até a operação do serviço.

A escolha do acervo depende do público que se quer atender. É importante que apresente obras de divulgação e literatura popular, mas também obras de caráter mais clássico e erudito, possibilitando a mudança qualitativa da leitura realizada.

A execução do projeto deve ser monitorada de tal forma que seja possível realizar alterações do acervo alocado ao ônibus-biblioteca. Apesar do levantamento das necessidades da população que se vai atender, iniciadas as operações, é bem possível que se constate o desinteresse diante das leituras oferecidas. Isso pode acontecer em função de variáveis como faixa etária, nível de escolaridade ou outras de caráter mais subjetivo.

A baixa escolaridade do público adulto pode ser um problema quando se quiser mudanças qualitativas do tipo de leituras realizadas. A oferta de livros "práticos" (sexo, educação de filhos, auto-ajuda, mecânica, culinária, por exemplo), pode ser um instrumento de atração desse público, que com uma orientação sistemática, poderá diversificar seus hábitos de leitura.

Uma das decisões básicas é se o ônibus vai oferecer ou não um serviço de consulta para pesquisa escolar. O resultado desta decisão é significativo na composição do acervo, na adaptação do ônibus, nas atividades realizadas e no treinamento dos funcionários. Oferecer o serviço de consulta para pesquisa escolar torna mais complexa a operação do serviço, pois seus objetivos deixam de se limitar ao incentivo ao hábito da leitura.

RECURSOS

O recurso mais importante é o ônibus adaptado, que pode ser um veículo que já não serve para o transporte de passageiros. Não havendo um ônibus à disposição, podem ser adaptados veículos menores ou caixas-estante. A utilização de veículos menores reduz o acervo oferecido (enquanto um ônibus pode ser equipado com 4.500 volumes, uma Kombi pode levar em torno de 1.000 exemplares). A adoção da caixa-estante (que normalmente contém entre 100 e 200 volumes) significa perda de mobilidade mas elas podem ser deixadas sob a guarda de entidades da sociedade, escolas ou empresas e os veículos exigidos para seu transporte não precisam ser modificados, e podem ter outros usos.

É importante encontrar métodos de iniciar e aumentar o acervo da forma mais barata possível: contatos com editoras para doação ou venda com descontos especiais, intercâmbio com bibliotecas de outras cidades e universidades e campanhas de doação junto à população e ao empresariado local (estas campanhas servem também para divulgação do projeto). Para cada ônibus, é necessária uma equipe de, no mínimo, três pessoas, que conheçam a realidade dos bairros atendidos. A equipe deve ser treinada para orientar e mediar a leitura.

A manutenção do ônibus é um item de custo que deve ser considerado. Não é possível manter o ônibus por um mês parado na oficina da prefeitura, à espera de peças de reposição: seria prejudicial para o êxito do projeto junto à população. Por isso, não se pode dispensar a manutenção preventiva.

Articular parcerias com empresas e entidades empresariais pode trazer benefícios. É possível estabelecer uma relação em que as empresas ofereçam livros, funcionários, o veículo e/ou a sua adaptação e manutenção em troca de publicidade no projeto.

ALGUMAS EXPERIÊNCIAS

Na **França**, há muitos anos o *Bibliobus* é utilizado com sucesso, atendendo não só sedes municipais mas, principalmente, aldeias e localidades de menor porte, em especial em áreas rurais e de baixa densidade populacional, que não dispõem de serviço de biblioteca. Cada ônibus

atende, mensalmente, entre 20 e 40 localidades, levando, além de livros para público adulto e infantil, jogos educativos para crianças. Cada usuário pode retirar até cinco livros por mês.

Em **São Paulo-SP**, nos anos 40, Mário de Andrade implantou um sistema de biblioteca em veículo, conhecido como *biblioteca circulante*, que foi interrompido. Na mesma cidade, em 1977, foi implantado o Sistema Móvel de Leitura e Informação, de forma a atingir áreas mais distantes e desprovidas de qualquer recurso cultural. O serviço era efetuado por uma única perua Kombi, que visitava 9 pontos da cidade. Por falta de condições do veículo, o serviço foi interrompido em 1982 e reativado em 1989 utilizando os ônibus-biblioteca. Foram reformados e adaptados ônibus antigos, que já não serviam para o transporte coletivo.

Onde o ônibus estaciona, é estendido um toldo na parte externa do veículo, sobre mesas e cadeiras para uso da população. O limite de empréstimo por usuário foi fixado em até 2 livros por vez. Foram formadas equipes de, em média, sete pessoas por ônibus, além do motorista.

Cada ônibus tem um acervo de aproximadamente 4.500 volumes, além de periódicos para consulta no local. O acervo é um misto entre a demanda local, de caráter de massa, e alguns "clássicos" (procurando assim influir na mudança qualitativa da leitura), além de um acervo "básico" infanto-juvenil e adulto.

Os ônibus-biblioteca firmaram-se como espaço de referência cultural para a população dos bairros abrangidos pelo projeto. Além de oferecer livros, foram inseridas outras atividades no programa, como exposições monitoradas e aulas públicas programadas pelos coordenadores de cultura locais. A Hora do Conto, por exemplo, realizada por uma equipe de contadores de histórias, atingiu cerca de 35 crianças por ônibus.

No início houve muita procura, por parte do público infanto-juvenil, de material para pesquisa escolar. Como não era esta a função do ônibus, o público foi reorientado para procurar bibliotecas específicas.

São principalmente jovens e crianças entre 8 e 15 anos que se interessam por este projeto, com exceção da região Centro, onde a faixa etária do público é mais elevada.

Resultados

O principal objetivo da experiência é incentivar o hábito da leitura. Neste aspecto, a prática vem contrariando o senso comum que diz que a população de baixa renda não gosta ou não tem interesse em ler. Os ônibus são mais freqüentados do que muitas das bibliotecas da cidade porque são espaços mais lúdicos e menos intimidadores elas, segundo a maioria dos usuários: o ônibus é facilmente apropriado pela população, pois já é cotidianamente ocupado.

Na experiência de São Paulo, registra-se uma média entre 300 e 350 usuários por dia, chegando-se, em alguns casos, a números em torno de 500 usuários. A média de livros emprestados por dia alcança números entre 600 e 700 por ônibus-biblioteca.

Em São Paulo, ao contrário de muitas expectativas pessimistas, registrou-se um baixíssimo índice de livros não devolvidos, cerca de 1% dos livros retirados.

Uma pesquisa realizada por uma empresa, contratada pela Prefeitura de São Paulo, apontou que os serviços oferecidos pelos ônibus-biblioteca foram avaliados pela população com a média de 9,8.

A atuação dos funcionários como mediadores de leitura (veja DICAS Formação de Funcionários de Bibliotecas) implica uma maior satisfação do público atingido e também a gradual melhoria qualitativa do material utilizado.

Mas, por melhores que sejam os resultados, os especialistas lembram que o ônibus não substitui a biblioteca. Portanto, ao ser utilizado adequadamente como instrumento de difusão e estímulo à leitura, o ônibus-biblioteca contribui para que a população adquira o hábito de consultar e visitar as bibliotecas públicas.

A Violência na Escola: Como Enfrentá-la

Mais que um caso de polícia, a violência nas escolas é um problema pedagógico.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORAS: DIRCE GOMES, SONIA R.T. ALMEIDA E MARTA A. MENDONÇA

Em muitas cidades, as escolas são palco de situações de violência. Situadas em locais onde a exclusão social se manifesta de modo mais acentuado, as escolas não ficam isoladas deste contexto. De depredações a casos de arrombamento, ameaças e prisões, muitas coisas acontecem, amedrontando pais, professores e alunos. Em geral, a solução proposta é o policiamento e a colocação de grades. Nem sempre esta solução é possível e quase nunca é eficaz. Ao contrário, muitas vezes ela apenas reforça a violência da situação.

DE ONDE VEM A VIOLÊNCIA?

Para muitos pais, alunos e profissionais de educação, a violência vem de fora da escola. Ou seja, a escola é vista como uma vítima de "maus elementos" que a atacam, depredam e roubam. E no entanto, a escola também produz a violência no seu cotidiano. É uma violência sutil e invisível, que se esconde sob o nome de "evasão". É, inconscientemente, promovida pelos próprios educadores através de regulamentos opressivos, currículos e sistemas de avaliação inadequados à realidade onde está inserida a escola e medidas e posturas que estigmatizam, discriminam e afastam os alunos.

O ambiente escolar soma mais algumas à série de violências que pesa sobre a vida das crianças e jovens que freqüentam a escola pública. Muitas vezes, a escola diz-se neutra, universal e com valores próprios. Essa "neutralidade" acentua e dissemina valores estranhos àqueles que ilustram o cotidiano das crianças pobres, que vêem reprovados seus hábitos e seu jeito de falar. Ao inferiorizar os alunos pobres, a escola lhes ensina a resignação frente ao fracasso. Quando os alunos deixam a escola, expulsos pelos mecanismos de evasão, encaminham-se para a outra parte do ciclo: o trabalho mal remunerado, o subemprego, as FEBEMs e os presídios.

Quase sempre, a violência não é um ato gratuito, mas uma reação àquilo que a escola significa ou, ainda pior, àquilo que ela não consegue ser. A maioria das ocorrências violentas nas escolas são praticadas por alunos ou ex-alunos. Ou seja, muito raramente são "elementos estranhos" que atacam a instituição. Há uma diferença qualitativa entre os diversos tipos de "atos de violência" que chegam à direção das escolas. A gravidade das situações é variável e os efeitos das providências tomadas podem ser muito sérios. Os envolvidos, em geral, são alunos ou jovens expulsos indiretamente através dos mecanismos de evasão. Por isso, é importante que a escola se volte para estes jovens, buscando a sua reintegração na condição de alunos ou de usuários de espaços e serviços oferecidos à comunidade.

O QUE SE PODE FAZER?

Não é fácil erradicar a violência da sociedade. Por serem suas causas complexas e de caráter estrutural, não está ao alcance do governo municipal eliminá-la das escolas ou de qualquer outro lugar. No entanto, é possível e necessário controlar alguns dos mecanismos que a geram, reduzindo seus efeitos.

Democratizar a escola é a linha central de todas as intervenções para diminuir a violência em seu ambiente. A mudança na prática do sistema de ensino deve levar à eliminação das barreiras - muitas vezes não percebidas - entre os alunos e a escola, entre a comunidade e a escola. Num trabalho que envolve ações de curto, médio e longo prazos de maturação, as violências geradas pelo próprio sistema escolar devem ser questionadas e subvertidas pelos seus atores.

A democratização do acesso à escola não deve ser vista só como a extensão do atendimento escolar (aumentando o número de vagas, por exemplo) ou mesmo a criação de condições materiais para a fixação do aluno. A democratização deve ser encarada de forma mais abrangente, significando, também, a mudança das relações internas e da estrutura de funcionamento da instituição escolar, valorizando e estimulando em seu interior a presença dos alunos marginalizados pela sociedade.

Assim, para atacar o problema da violência nas escolas, o primeiro passo é situá-lo dentro de sua esfera de complexidade. A violência na escola é diferente da violência nas ruas: insere-se no meio escolar, alimenta-se da sua dinâmica e de seus vícios. Soluções policialescas não resolvem. É claro que, se for necessário, deve-se colocar vigias, gradear janelas, etc. Mas estas medidas terão pouca eficácia se não forem acompanhadas de outras, que resolvam o problema em seus aspectos sociais e pedagógicos. Para isto, é necessário trabalhar com os profissionais de educação (tanto professores como servidores operacionais), com os alunos, com a comunidade e com a polícia, procurando estabelecer uma compreensão mais ampla da violência, como fenômeno social que possui uma face visível e muitas outras invisíveis. Para consolidar esta nova compreensão da violência é preciso um esforço de repensar a escola tanto interna quanto externamente, em suas relações com o ambiente em que se encontra.

Como a escola depende do que está à sua volta, o entorno deve ser sempre considerado. Se a escola estiver integrada a ele, abrindo o seu espaço - privilegiado e valorizado - não só aos alunos, mas ao oferecimento de soluções para problemas e necessidades da região, ser mais respeitada pela comunidade onde se insere.

É importante promover atividades comunitárias e o uso das instalações para eventos ou para o lazer dos moradores das imediações, contando com a participação e o envolvimento dos diretores, professores e outros profissionais, levando-os a substituir o medo por novas posturas que contribuam para a superação de uma mentalidade violenta.

UMA EXPERIÊNCIA DE SUCESSO

Em **São Paulo-SP**, tornaram-se cotidianas as reclamações das escolas contra atos de violência. Na gestão 1989-1992, convencida de que as medidas tradicionais (gradeamento, vigilância e policiamento) não eram suficientes nem atingiam pontos centrais do problema, a Secretaria de Educação criou o "Projeto Pela Vida, Não À Violência". O

projeto foi desenvolvido por equipes regionais, auxiliadas por uma equipe de apoio multidisciplinar, composta por assistentes sociais, psicólogos, educadores e advogados. Focando seu trabalho na concretização da cidadania, o projeto assumiu como procedimentos básicos:

a) Ouvir todos os segmentos envolvidos, em especial os alunos.
b) Explicitar as contradições existentes.
c) Trabalhar as contradições internas.
d) Trabalhar as relações humanas.
e) Organizar comissões para aprofundar as discussões sobre violência e sobre a segurança possível.
f) Abrir as escolas para dentro e para fora.
g) Fazer funcionar efetivamente as estruturas democráticas das escolas.

Sua atuação materializou-se através de atividades que tiveram como centro a abertura de uma discussão sobre violência com alunos, pais, professores e outros profissionais da educação. Foram promovidos cursos e debates sobre temas como direitos humanos, preconceitos, Estatuto da Criança e do Adolescente e drogas, entre outros.

O Projeto "Pela Vida, Não À Violência" procurou utilizar e absorver as expressões culturais da juventude da periferia, como a música rap, procurando criar uma visão de escola que também funcione como centro de eventos que digam respeito à comunidade.

Também foi levada em conta a importância de formar vigias e pessoal operacional (serventes, merendeiras, etc.), dentro do conceito de que todos os trabalhadores em educação têm responsabilidade sobre a formação dos alunos, inclusive nas questões relacionadas à violência.

O projeto criou, ainda, um espaço reservado exclusivamente aos professores, atendendo sua demanda em temas por eles propostos como medos e dificuldades de relacionamento.

Resultados

A experiência do Projeto "Pela Vida, Não à Violência" mostrou que é possível administrar a violência, mantendo-a em patamares que ofereçam um mínimo de tranqüilidade para o funcionamento da rede pública de educação. Os métodos adotados pelo projeto permitiram que se ampliasse o elo da escola com a comunidade em atividades como reforma da escola em mutirão, abertura da escola em fins-de-semana para atividades culturais, esportivas e comunitárias, cursos de primeiros socorros e debates sobre temas de interesse da comunidade relacionados à violência. A partir da ampliação da ligação com a comunidade, as queixas de violência foram reduzidas.

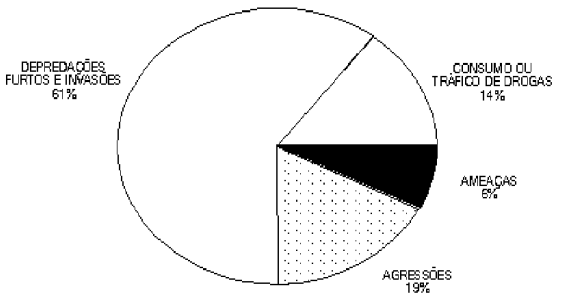
Em muitos casos foi possível combater a cultura da violência que a miséria e o abandono pelo Estado vão implantando. Em uma escola, por exemplo, onde os alunos da 4ª série fizeram um abaixo-assinado em defesa da pena de morte, o projeto realizou uma discussão de esclarecimento com as crianças e adultos envolvidos na iniciativa.

O projeto conseguiu avanços na integração de crianças e jovens afastados da escola pelos mecanismos de exclusão. Não só puderam participar de atividades no espaço da escola (fanfarra, painel de exposição de trabalhos, sala de leitura aberta a jovens da comunidade) como receberam orientação nas questões relativas a trabalho. Para parte desses alunos, encaminhou-se o seu retorno à escola.

O projeto alcançou, também, resultados positivos na discussão com professores e alunos dos problemas relacionados ao alcoolismo e consumo de drogas, que normalmente apresentam relação com a violência.

O projeto "Pela Vida, Não à Violência" integrou-se numa política de educação pública que buscou modificar a visão e as práticas tradicionais do sistema escolar brasileiro. Esta inserção numa política global, privilegiando o desenvolvimento da cidadania, foi fundamental para o êxito do projeto.

Classificação das queixas de violência nas escolas municipais de São Paulo (em percentuais)



Fonte:Secretaria Municipal de Cultura - São Paulo, 1992

Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de premiação de 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

AUTORA: VERONIKA PAULICS, A PARTIR DE DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROGRAMA.

O Programa Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos, de **Ipatinga-MG,** busca reduzir o grau de pobreza do município desenvolvendo projetos habitacionais em quantidade e qualidade junto às populações mais carentes, promovendo o desenvolvimento humano das comunidades através da implementação de projetos sociais integrados. A prefeitura estabelece parceria com a sociedade civil organizada, que se responsabiliza pela gestão dos recursos e constrói as casas em sistema de mutirão.

ORIGENS

A concepção original do projeto surgiu na década de 80, quando começaram a se organizar os movimentos de luta pela moradia. Da avaliação destas práticas constatou-se a baixa qualidade dos espaços urbanos produzidos, dos materiais empregados, das moradias edificadas, a pobreza arquitetônica dos conjuntos habitacionais, a falta de estrutura apropriada para construção das habitações (assessoria técnica, ferramentas, etc.). Partiu-se, então, para uma nova concepção de gestão na construção de moradias para a população excluída do Sistema Financeiro de Habitação (de 0 a 3 salários mínimos): a participação popular foi incluída tanto na gestão dos recursos quanto na definição dos projetos. Todas as faces da pobreza e da desigualdade passaram a ser trabalhadas a partir da implementação de políticas habitacionais.

IMPLEMENTAÇÃO

A produção de moradias pelo sistema autogestionário é a principal área de atuação do projeto. A prefeitura estabelece convênios com a sociedade civil organizada, que assume a gestão dos recursos para a efetivação dos mutirões.

Os convênios prevêem recursos para a construção de moradias mas também para a implementação de um Projeto Social que reduza de forma sistemática as principais carências da população alvo, educando para a adoção de novos hábitos, para a preservação da saúde, do meio ambiente, do saneamento e do patrimônio adquirido, e apoiando iniciativas de geração de emprego e renda. As ações do Projeto Social são implantadas através de uma equipe multidisciplinar, composta por sociólogos, pedagogos, psicólogos, artistas plásticos, técnicos em comunicação, entre outros. Além disso, envolvem as secretarias municipais de Saúde, de Ação Social, de Educação e Serviços Urbanos.

O primeiro passo é fazer um levantamento do perfil da demanda, ou seja, detectar as principais carências de saúde, educação e nível de profissionalização. Com base neste diagnóstico, elabora-se um Projeto Social cujas principais metas são diminuir as carências de educação; incrementar ações de atenção à saúde da mulher, do idoso e do trabalhador; formar uma Associação de Moradores e uma creche comunitária e, ainda, desenvolver atividades profissionalizantes para melhorar a qualidade do trabalhador excluído pelo mercado. Este Projeto é implantado simultaneamente à construção das moradias, permitindo que a população se prepare para uma mudança de hábitos e para sua relação com um patrimônio antes inexistente.

A elaboração dos projetos arquitetônicos e de engenharia também contam com a participação da população alvo, para que sejam adequados à demanda e ao perfil sócio-econômico dos futuros usuários.

Após a definição dos projetos físicos e sociais, a prefeitura repassa a entidade os recursos de acordo com o cronograma físico-financeiro e o plano de obras previamente aprovados. A entidade prepara a população alvo através de seminários de recepção e discussão onde é elaborado o regulamento de obras e são definidas as equipes de trabalho (administrativa, de obras e de participação). Após a preparação de todos os envolvidos para o gerenciamento do convênio, é iniciado o mutirão propriamente dito. No primeiro mês são construídas as instalações provisórias: cozinha comunitária, creche, sanitários, galpão para reuniões e oficinas e as casas-modelo. No decorrer do mutirão, o projeto social é implementado mês a mês.

As famílias participam da construção das moradias trabalhando nos fins de semana, em Assembléias gerais discutem e aprovam todas as questões referentes ao processo de gestão dos recursos. Cada um participa de acordo com suas condições físicas. Todos da família podem e devem participar: as mulheres, os adolescentes, os idosos e também os portadores de deficiência. Além das equipes de trabalho, há equipes de fomento, meio ambiente, comunicação, lazer, cozinha, creche, entre outras.

A tecnologia adotada nos projetos para a construção das moradias é a alvenaria estrutural, com blocos de concreto ou de escória (desenvolvidos em Ipatinga), favorecendo a racionalidade da construção, que dispensa o uso de formas de madeira, reduz o uso do cimento, prevê toda a tubulação embutida e não tem quebras de blocos, devido à modulação dos mesmos. A aparência das paredes dispensa acabamentos tradicionais como o reboco. Este processo construtivo permite diminuir significativamente o desperdício de materiais e reduz os custos em até 30% em relação ao sistema convencional – alvenaria com estrutura de pilares e vigas.

Ao término dos projetos eles são avaliados levando em conta os rendimentos de economias e valores finais de construção com apropriação de todos os gastos indiretos e diretos envolvidos. Nesta avaliação final, também são medidos todos os avanços sociais obtidos e as metas do Projeto Social. A prefeitura e a entidade monitoram conjuntamente os mutirões, para avaliar a evolução mensal de todos os fatores e aspectos.

Entregues as moradias, é a vez do Projeto de Pós-ocupação, que prevê a implantação de uma série de atividades como o funcionamento de uma creche comunitária, a emis-

são de escrituras dos terrenos e o controle de uso e ocupação dos conjuntos habitacionais. Esta etapa é decorrente da avaliação de que o processo de deterioração destes conjuntos de interesse social acontece de forma muito rápida na ausência de um acompanhamento técnico e, principalmente, em função da falta de uma fonte de renda para manutenção do patrimônio adquirido.

PARCERIAS

O Departamento de Habitação é responsável pela implementação da política habitacional do Município, fiscalizando a utilização dos recursos pelas entidades conveniadas, através do acompanhamento dos gastos por despesa e medições físicas mensais. A Secretaria de Obras é responsável pela implantação de infra-estrutura e a preparação dos terrenos. O Departamento de Contabilidade é responsável pela avaliação e aprovação das prestações de contas mensais das entidades conveniadas. A Secretaria de Saúde participa efetuando palestras de prevenção. No período de Pós-ocupação dos novos conjuntos, a Secretaria de Serviços Urbanos tem a atribuição de implantar novas linhas de transporte coletivo, o sistema de coleta de lixo, ceder mudas para o plantio de árvores em vias públicas e praças. A Secretaria de Administração fiscaliza as construções sem autorização porventura existentes. A Secretaria de Educação garante vagas nas escolas mais próximas para as crianças e celebra convênios para a manutenção das creches comunitárias.

A Associação Habitacional de Ipatinga (entidade que organiza os sem-casa), tem a responsabilidade de selecionar as famílias que participam do movimento para ingressar nos projetos, gerir os recursos e desenvolver a implantação do Projeto Social.

O Cartório de Registro de Imóveis tem uma participação importante como parceiro neste projeto, facilitando procedimentos e dando agilidade necessária para o cumprimento das metas estabelecidas pelo poder público para registro dos conjuntos de interesse social e emissão das escrituras para regularização fundiária de cada assentamento.

A empresa Pedreira Um Valemix é uma parceira importante no modelo tecnológico adotado pelo projeto. A empresa desenvolve a partir de 1991 um bloco estrutural de escória, à base de argila, cimento e escória de alto forno (proveniente da Usiminas, siderúrgica implantada na cidade em 1958). Pela sua composição, apresenta menos porosidade do que os blocos de concreto e sua aparência dispensa acabamentos, além de ser mais resistente e mais barato. A Pedreira Um Valemix também tem empregado parte da mão de obra treinada nos mutirões: à medida que ela expande o seu mercado, expande-se o mercado para a mão de obra especializada no assentamento destes blocos.

RECURSOS

Em 1996 e 1997, foram construídas 300 unidades habitacionais, através de financiamento do Programa Somma do Governo do Estado de Minas Gerais, onde a prefeitura entrou com 25% do valor do financiamento e o Governo do Estado e o Bird com os 75% restantes. No total, foram gastos pela Prefeitura de Ipatinga R$ 4,2 milhões.

Resultados

A Ação Integrada nos Bolsões de Pobreza Urbanos trazem resultados relacionados diretamente à qualidade e o custo das habitações construídas e também associados ao resgate da cidadania:

a) Custos da construção: são produzidas moradias de qualidade superior e preço inferior se comparados com os processos convencionais (via contratação de empreiteira). No Projeto Novo Centro, nas mesmas condições o preço de construção por mutirão é de R$ 169,70 o metro quadrado enquanto que na construção por empreiteira, o metro quadrado custou R$ 208,18.

b) Percentual de economias adquiridas: estas economias são o saldo positivo entre o custo previsto dos serviços planilhados e o custo real de execução dos mesmos. Ou, ainda, todas as despesas realizadas não previstas que não acarretaram acréscimo no valor total do convênio original. Estas economias variam de 10 a 20% do valor total do convênio.

c) Desperdício de materiais de construção: enquanto o índice nacional de desperdício na construção civil chega a 30%, nos mutirões o desperdício apurado cai para 5%, principalmente em função da reutilização dos materiais e da tecnologia adotada.

d) Capacitação de mão de obra: nos mutirões, normalmente, é encontrado um percentual de 10% de mão de obra qualificada, que aumenta para 20% ao término das obras de construção civil. Com o treinamento no local de trabalho, pode-se qualificar mão de obra para a prestação de serviço na construção de moradias.

e) Organização dos movimentos sociais: o processo de autogestão fomenta a formação de novas lideranças. Durante o primeiro ano de pós-ocupação, os projetos habitacionais já contam com Associação de Moradores e têm representantes no Orçamento Participativo do Município (veja DICAS Orçamento Participativo).

f) Integração social: todos os conjuntos habitacionais implantados pelo processo de mutirão possuem times de futebol e organizam eventos festivos envolvendo toda a comunidade.

g) Baixo índice de evasão: nos projetos construídos por mutirão, o número de vendas e transferências das moradias é muito baixo, não ultrapassando 2,5%.

O resgate por parte do poder público da população economicamente excluída reflete diretamente na diminuição dos índices de pobreza e desigualdade. O projeto trabalha de forma global todas as faces da pobreza e permite que o cidadão se reeduque para fazer parte da cidade legal, valorizando o seu espaço de moradia.

Assistência Domiciliar à Saúde

Cuidar da saúde do cidadão em sua própria residência aumenta a capacidade de atendimento da rede pública e humaniza o tratamento.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: JORGE KAYANO

No Brasil, os governos têm promovido abertamente o sucateamento da rede pública de saúde. Entre a omissão e as alianças com os setores que fazem das doenças da população um negócio, assiste-se à redução da qualidade de atendimento aos pacientes da rede pública e a um processo de abandono dos investimentos. O significado final desta crise é a diminuição da capacidade de trabalho, da qualidade e da expectativa de vida dos brasileiros. As medidas preventivas são insuficientes, os tratamentos adiados e os cidadãos usuários são submetidos a condições humilhantes.

As prefeituras que optam pela valorização da saúde encontram grandes dificuldades para obter recursos para novos investimentos e para custear os serviços. A saúde dos cidadãos vai piorando, as carências aumentam. É necessário ampliar e melhorar os serviços oferecidos, mas não se tem os recursos necessários. A racionalização do que está disponível surge como alternativa inevitável.

UM MODELO INEFICIENTE

Os serviços de saúde no Brasil adotam um modelo centrado na doença e no hospital e são caracterizados pelo gigantismo e o imediatismo. É um modelo custoso ao país. As medidas preventivas são menosprezadas, com a opção pelo atendimento à doença já manifesta, muitas vezes em estado grave. Os serviços são estruturados de forma a ser prestados em unidades de saúde, transformando a exigência de melhores serviços de saúde em reivindicação de novos equipamentos. O cotidiano do sistema de saúde torna-se uma triste combinação de filas, congestionamento de unidades e gastos enormes de tempo e dinheiro com a "burocracia".

É preciso romper com esse modelo, transformando-o num modelo humanizado, centrado na promoção da saúde, onde cuidar do cidadão seja muito mais que prescrever medicamentos.

São necessários, portanto, instrumentos de política de saúde baseados na desconcentração dos serviços e em atividades de prevenção, auxiliando na redução da crise hospitalar e promovendo a melhoria das condições de vida.

DESCONCENTRAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

É possível prestar serviços de saúde à população, sem que ela necessariamente tenha que se locomover até as unidades de saúde ou se submeter à internação hospitalar. A desospitalização é uma tendência mundial da organização dos serviços de saúde, que possibilita aliviar a carência de leitos hospitalares e melhorar a qualidade de atendimento através da desconcentração dos locais de atendimento. Ao invés de unidades de grande porte, transfere-se a prestação dos serviços para unidades mais simples e para a própria residência dos cidadãos.

As alternativas de desconcentração de serviços de saúde possuem vários graus de complexidade e são diversos os tipos de trabalho que podem ser realizados:

Visitas domiciliares: Além do atendimento a consultas nos postos de saúde, médicos e outros profissionais podem periodicamente percorrer os bairros, visitando as casas. Além de aproximá-los da comunidade, permite um acompanhamento mais particularizado. Os profissionais passam a conhecer não só o quadro clínico dos pacientes, mas também as suas condições de vida, em termos econômicos, sociais e familiares. É importante que o profissional seja fixado num bairro ou região, para que possa conhecer e ser conhecido, podendo acompanhar em detalhe a evolução da saúde das famílias atendidas.

Prestação de serviços especializados: Alguns atendimentos podem ser realizados a domicílio, quando os pacientes têm dificuldades de locomoção. É o caso de fisioterapia, odontologia, coleta de exames, curativos.

Internação domiciliar: Há casos em que é possível dispensar a um paciente o mesmo tipo de tratamento que ele receberia se estivesse internado num hospital, tanto em termos de qualidade quanto de quantidade. É indicada para convalescenças, situações de baixa gravidade e risco, para doenças crônicas que necessitam de cuidados de enfermagem e até para casos de pacientes terminais (AIDS, Oncologia), quando não houver mais procedimentos a realizar para reverter o quadro clínico. É indicada, também, para crianças e idosos, que se ressentem mais do afastamento da família, além de pacientes de saúde mental (veja DICAS O Município e a Saúde Mental).

ALGUNS CUIDADOS

Apesar das vantagens que a assistência domiciliar apresenta, a sua implantação e a gestão dos serviços exigem muita atenção. O principal ponto a ser lembrado é que um sistema de assistência domiciliar, desde o mais simples até o mais complexo, só pode ser concebido a partir da existência da rede de unidades de saúde, que funciona como a principal porta de entrada e oferece a retaguarda hospitalar e ambulatorial para os pacientes. Vem, portanto como aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pela rede.

Para a implantação, é preciso definir quais são os tipos de serviço viáveis no município, levando-se em conta as maiores necessidades e as possibilidades da prefeitura em termos de equipamentos e pessoal. Não é conveniente iniciar com programas mais complexos, pois estes precisam de maior suporte da rede.

É importante estabelecer critérios de seleção das regiões ou pacientes a serem atendidos. É mais vantajoso, por exemplo, implantar serviços de visita domiciliar nas localidades com maior concentração de população infantil e com menor nível de renda. A internação domiciliar é mais aconselhável onde houver maior carência de leitos públicos. Para a prestação de serviços especializados e a internação domiciliar, é importante observar as condições existentes na residência do paciente, avaliando se é possível receber cuidados em casa. Uma vez que a participação ati-

va dos doentes e familiares é fundamental, não é possível levar adiante o projeto sem considerar as condições psicológicas e a disposição da família em seguir a prescrição.

Os serviços de assistência domiciliar exigem equipes multiprofissionais, incluindo enfermeiros e auxiliares de enfermagem, psicólogos, assistentes sociais e nutricionistas, além de médicos e outros especialistas. A remuneração dos profissionais deve garantir sua permanência no trabalho, evitando descontinuidades. Para programas como os de visitas domiciliares, a perda de um profissional significa a perda de um acúmulo de informações e relações com a população que demorará meses para ser refeito.

EXPERIÊNCIAS

A visita domiciliar periódica de médicos às residências é uma forma muito popular em nosso país. Foi implantada em **Porto Alegre-RS**, no começo da década passada. Neste caso, cada médico atende cerca de 300 famílias. Também **Curitiba-PR** e **Alvorada-RS** adotaram, recentemente, esta modalidade de serviço.Nos EUA, o atendimento domiciliar a pacientes geriátricos, na cidade de Boston, já completou mais de 100 anos. Também na França e na Espanha a desospitalização já vem sendo praticada há vários anos.**Santos-SP** é a cidade brasileira mais avançada em atendimento domiciliar à saúde. Além de um programa de internação domiciliar, oferece serviços de fisioterapia, consultas, curativos e coleta de exames a pacientes que não podem se locomover. Atende também a domicílio alguns casos de odontologia, pediatria, AIDS e saúde mental. Os programas de hipertensão, diabetes e pré-natal também têm atividades domiciliares. A vigilância em saúde - epidemiológica e sanitária - conta com atividades domiciliares, com busca ativa de pacientes, em programas de controle de recém-nascidos de risco, tuberculose, hanseníase e doenças de notificação compulsória.

Resultados

a) Econômicos

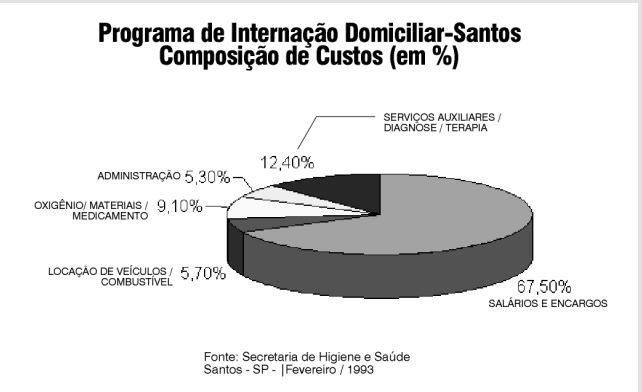
Há dois tipos de benefícios econômicos resultantes da desconcentração dos serviços de saúde. O primeiro inclui os que estão diretamente ligados à racionalização do uso dos recursos. Esta racionalização pode acontecer tanto através da internação domiciliar (reduzindo os custos de hotelaria) quanto pela diminuição do número de atendimentos em hospitais e postos de saúde (significando uma menor sobrecarga na rede de unidades e menor necessidade de investimentos para a ampliação da estrutura física).

Os benefícios de segundo tipo são os decorrentes da melhora do estado geral de saúde da população. Surgem em virtude das medidas preventivas possíveis pelas visitas domiciliares, reduzindo a demanda pelos serviços ou em virtude da maior oferta de leitos e de acesso ao tratamento. Ocorre, também, aumento da disponibilidade para o trabalho, reduzindo-se os tempos gastos por pacientes e acompanhantes para obter atendimento.

b) Sociais

A internação domiciliar permite o aumento da oferta de leitos hospitalares, o que é extremamente importante num país como o Brasil, onde existe má distribuição de leitos e carência em muitos municípios. Oferece, ainda, maior dignidade para os pacientes terminais e seus familiares e pode contribuir para a redução da infecção hospitalar.

As formas de atendimento ambulatorial realizadas a domicílio podem facilitar o acesso da população a esses serviços, reduzindo a necessidade de deslocamentos, muitas vezes penosos para os doentes.



As visitas domiciliares trazem resultados positivos através da possibilidade de antecipação do diagnóstico, personalização do atendimento e possibilidade de maior orientação aos pacientes.

Fonte: Secretaria de Higiene e saúde - Santos – SP – Fevereiro / 1993

Atenção à Gravidez na Adolescência

Ações de prevenção podem diminuir a incidência de gestação precoce e o acompanhamento às adolescentes permite melhores condições para que sustentem seus filhos.

AUTORA: VERONIKA PAULICS
AUXILIAR DE PESQUISA: FÁBIO MALERONKA FERRON

Cerca de 20% das crianças que nascem a cada ano no Brasil são filhas de adolescentes. Comparado à década de 70, três vezes mais garotas com menos de 15 anos engravidam hoje em dia. A maioria não tem condições financeiras nem emocionais para assumir essa maternidade. Acontece em todas as classes sociais mas a incidência é maior e mais grave em populações mais carentes. O rigor religioso e os tabus morais internos à família, a ausência de alternativas de lazer e de orientação sexual específica contribuem para aumentar o problema. Por causa da repressão familiar, algumas adolescentes grávidas fogem de casa. Quase todas abandonam os estudos. Com isso, interrompem seu processo de socialização e abrem mão de sua cidadania.

Psicólogos, assistentes sociais, médicos e pedagogos concordam que a liberalização da sexualidade, a desinformação sobre o tema, a desagregação familiar, a urbanização acelerada, as precariedades das condições de vida e a influência dos meios de comunicação são os maiores responsáveis pelo aumento do número de adolescentes grávidas.

A solução não está nas mãos da prefeitura, mas algumas ações podem ser feitas, diminuindo a incidência do problema e minimizando seus efeitos negativos na vida das adolescentes.

Como prevenção, exige-se do poder público que ofereça programas efetivos de orientação sexual e planejamento familiar, em contrapartida ao estímulo à sexualidade apresentado pela mídia. Além disso, as adolescentes grávidas, ou que já são mães, precisam ter alternativas para que possam continuar seus estudos e garantir o sustento do filho.

ONDE ESTÁ O PROBLEMA

A adolescência é uma espécie de preparação para assumir o papel de adulto, que é definido principalmente por ter um trabalho que garanta a sobrevivência de um lar. Ao mesmo tempo, a juventude é entendida como uma fase da vida que se caracteriza pelo aumento de autonomia em relação à infância, permitindo-se ao jovem que deixe o espaço doméstico e penetre em espaços públicos como ruas e praças. Para a jovem mulher esse processo é mais difícil por causa de condicionamentos culturais, que limitam sua autonomia na elaboração de projetos de vida, quase sempre exigindo que se mantenha nos limites do núcleo familiar.

Se além da dificuldade de construir sua identidade, administrar emoções e entender as mudanças que acontecem com seu corpo, houver uma sobrecarga de necessidades fisiológicas e psicológicas, a adolescência pode se caracterizar como um processo de ruptura, inviabilizando a formação de um adulto saudável, equilibrado, consciente de seus direitos.

No caso das mulheres, vítimas do preconceito sexual, uma ruptura decorrente de uma gravidez precoce pode acarretar o que se chama de risco psicossocial.

E a comunidade médica tem alertado que as conseqüências de uma gravidez na adolescência não se resumem apenas aos fatores psicológicos ou sociais. A gravidez precoce põe em risco de vida tanto a mãe quanto o recém-nascido. Na faixa dos 14 anos a mulher ainda não tem uma estrutura óssea e muscular adequada para o parto e isso significa uma alta probabilidade de risco para ela e para o feto. O resultado mais comum em uma gestação precoce é o nascimento de um bebê com peso abaixo do normal o que exige cuidados médicos especiais de acompanhamento do recém-nascido.

Além disso, o medo da gravidez leva muitas adolescentes à solução do aborto clandestino: segundo dados da Organização Mundial de Saúde, dos 4 milhões de abortos praticados por ano no Brasil, 1 milhão ocorrem entre adolescentes; muitas delas ficam estéreis e cerca de 20% morrem em decorrência do aborto.

INTERVENÇÃO

A gestão municipal pode partir tanto de uma ação coletiva (veja DICAS Política Municipal de Juventude) que propicie o intercâmbio de áreas como saúde, educação, cultura e lazer, tentando inibir a alta incidência de adolescentes grávidas, bem como em situações específicas que permitam resgatar a auto-estima da adolescente e norteiem a prevenção epidêmica.

Na esfera que trata da prevenção da gravidez na adolescência, destacam-se alguns tópicos de possível atuação do poder municipal.

Investir em campanhas de alerta e esclarecimento, que ofereçam informação ao jovem e incentivem o uso de camisinha tem um papel importante na prevenção de Aids, doenças sexualmente transmissíveis e da gravidez precoce.

Outro ponto fundamental é a questão da distribuição gratuita de métodos contraceptivos em escolas e postos de saúde, bem como campanhas e orientação para que as pessoas percam a inibição de pegá-los. (O uso inadequado da pílula anticoncepcional pode provocar anomalias sérias, que vão desde a interrupção no crescimento físico da mulher que estiver em fase de desenvolvimento da estrutura óssea até a esterilização definitiva.)

É importante notar também que as adolescentes, mesmo conhecendo métodos como a pílula, não os usam. Além da dificuldade de acesso, têm receio dos efeitos colaterais, acreditam que são imunes à gravidez, não conhecem o próprio corpo, não conseguem colocar o assunto em discussão na família e tampouco recebem qualquer orientação na escola, pois persiste o mito de que falar de sexo estimula a prática.

A educação sexual nas escolas, portanto, é fundamental para que os jovens possam falar sobre a sua sexualidade, sem preconceitos, superando os tabus. Além disso, a

escola é um espaço propício para o auto-conhecimento e a descoberta de outras formas de relacionamento afetivo que não as relações sexuais.

A gravidez precoce é um problema que também envolve os homens. Deve, portanto, ser tratado também com os meninos, em todos os seus aspectos, do moral ao social.

Os programas devem ser estendidos aos pais, que, em sua maioria, estão despreparados para tratar desta questão com os filhos. Às vezes, a adolescente até quer contar a eles suas experiências, mas muitos não querem ouvir ou fantasiam ter uma eterna criança dentro de casa.

Em muitas cidades, a única opção de lazer para os jovens é beber nos botecos e namorar. Oferecer alternativas de lazer e possibilidades de esporte, que resgatem o lado lúdico e recreativo, é também uma forma de prevenção.

É fundamental priorizar a assistência médica à gestante adolescente no que se refere à saúde básica, mas também deve ser enfatizado o acompanhamento particular em quatro áreas essenciais: assistência ginecológica, exames pré-natais, assistência obstetrícia e exames pós-parto.

O pagamento de uma bolsa-auxílio pela prefeitura à gestante adolescente possibilita a não interrupção de suas atividades normais, incentivando, por exemplo, a continuidade dos estudos, garantindo uma gravidez saudável, e, em alguns casos, pode amenizar a reação adversa da família diante da situação.

Tanto a gravidez em período avançado quanto a recém-maternidade impossibilitam acompanhar os horários escolares normais. A adequação dos horários às exigências da gravidez e da recém-maternidade, bem como a constituição de grupos de adolescentes nesta situação nas escola, auxilia para a continuidade dos estudos.

A existência de creches municipais facilita muito a recém-materna, principalmente quando se trata de uma adolescente. A ação da prefeitura neste sentido pode se dar através do favorecimento de vagas a mães adolescentes em creches municipais ou de subsídio municipal para a locação de vagas em creches particulares (caso o município não possua creches ou vagas suficientes).

A prefeitura deve programar também projetos que incentivem a profissionalização da adolescente para que ela possa se manter e sustentar também o filho.

Não se pode desprezar o atendimento psicológico para que a jovem mãe reconstrua sua auto-estima, sua rede de relações, sua identidade e resgate sua cidadania.

Resultados

O reconhecimento do problema e a incorporação na agenda social do governo municipal dos problemas relacionados à gravidez na adolescência pode trazer resultados com relação à promoção da cidadania das adolescentes e de seus filhos.

Um primeiro resultado é a afirmação do direito das adolescentes serem consideradas cidadãs que não podem ser alvo de discriminação por conta de sua condição e que têm direito a receber atenção do Estado. Isto significa, também, um ponto de partida para uma mudança cultural que enfraqueça o preconceito e a discriminação.

Ações de prevenção à gravidez na adolescência podem significar a redução da incidência e, conseqüentemente, dos problemas e mortes relacionados.

As ações de apoio e assistência trazem resultados diretos para as adolescentes e seus filhos. O oferecimento de apoio psicológico às jovens e aos jovens pais e às suas famílias pode minimizar problemas de relacionamento, evitando a desintegração social e familiar.

A atenção apropriada à saúde ajuda a evitar problemas associados à gravidez e parto para as adolescentes e melhora as condições de saúde de seus filhos.

As ações sociais de uma política municipal de atenção às adolescentes podem trazer resultados positivos para as condições de subsistência das famílias. Pode-se oferecer a garantia de uma renda mínima (veja DICAS Programa de Garantia de Renda Mínima, ou permitir que elas continuem estudando, facilitando-lhes o acesso ao mercado de trabalho e, portanto, possibilitando que tenham melhores condições de sustentar as crianças, como no caso do programa *Parents Too Soon*, de Illinois, nos Estados Unidos, que oferece várias ações de apoio às adolescentes, orientadas para a garantia de sua continuidade nos estudos e seu acesso ao mercado de trabalho. Com isso, pode-se evitar diversos problemas sociais e familiares, ligados ao agravamento das condições da família ou à sua desestruturação.

Brincar é um direito da criança

As brinquedotecas facilitam o acesso das crianças ao direito de brincar e se desenvolver, sem exigir investimentos elevados.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORAS: ADRIANA FRIEDMANN E RAQUEL Z. ALTMAN

Nos últimos anos, têm-se assistido a mudanças nos padrões do que é oferecido às crianças em relação ao ato de brincar. Na vida escolar e no cotidiano das crianças há cada vez menos tempo para a brincadeira. Os brinquedos industrializados e a televisão ficaram mais importantes que as brincadeiras baseadas na criatividade e nas interações sociais. O empobrecimento das famílias leva muitas crianças a trabalhar mais cedo ou impede a aquisição de brinquedos. As mudanças no uso e na ocupação do solo urbano, a expansão da violência e as alterações nas relações sociais reduziram o espaço físico disponível para as crianças, especialmente nas cidades de maior porte.

A brincadeira não é um mero passatempo, ela ajuda no desenvolvimento das crianças, promovendo processos de socialização e descoberta do mundo.

É possível superar os problemas existentes e oferecer melhores condições de desenvolvimento às crianças, ampliando e valorizando o espaço e as oportunidades de brincadeira. O governo municipal, por estar próximo do cotidiano da comunidade, tem condições de participar deste esforço de forma decisiva. O principal instrumento é a brinquedoteca.

A BRINQUEDOTECA

A brinquedoteca é mais que um simples depósito de brinquedos. Seu objetivo é estimular a criança a brincar, oferecendo-lhe um acervo de brinquedos e brincadeiras de diversos tipos, através de pessoal treinado para este atendimento.

Há duas formas básicas de organizar a brinquedoteca para possibilitar o acesso das crianças aos brinquedos: através de empréstimo, para brincar em casa (brinquedoteca circulante) ou então oferecendo instalações onde as crianças vão brincar.

A brinquedoteca, além de promover o acesso a brinquedos e a brincadeiras, pode ter também como objetivo o auxílio no tratamento de crianças hospitalizadas, quando instalada em um hospital, por exemplo.

Locais onde os adultos normalmente levam as crianças, como igrejas e shopping centers, também podem ter brinquedotecas: as crianças ficam brincando enquanto seus pais realizam outras atividades.

O tipo de brinquedo, as atividades, as instalações, o atendimento e os serviços prestados pela brinquedoteca variam de uma situação para outra. As necessidades e características do público a ser atendido devem ser observadas com cuidado no processo de planejamento da implantação da brinquedoteca (ou rede de brinquedotecas) pois determinarão a configuração do espaço, o acervo, o treinamento do pessoal e as atividades realizadas. Uma brinquedoteca para crianças portadoras de deficiência mental, por exemplo, será diferente de uma brinquedoteca instalada em um centro comunitário ou em uma pré-escola.

O espaço ocupado pela brinquedoteca pode ser simples ou sofisticado. O importante é que, através das instalações, móveis, decoração e disposição dos brinquedos, as crianças sintam vontade de brincar e de se expressar, individualmente ou em grupos. Ou seja, deve estimular a criatividade e as práticas sociais.

IMPLANTANDO

O primeiro passo para a implantação de uma brinquedoteca é definir quais serão seus objetivos e o público a ser atingido. Em função disso será possível definir as atividades a serem realizadas, o local de instalação, suas normas de funcionamento, o acervo a ser adquirido, o perfil dos profissionais e o treinamento que receberão.

É imprescindível realizar uma pesquisa sobre as condições de vida e os hábitos de brincar das crianças com as quais se pretende trabalhar para nortear o planejamento da implantação e a definição das atividades.

Aprofundando-se as pesquisas, pode-se fazer um levantamento das tradições culturais locais, relacionadas à atividade de brincar.

A prefeitura não precisa, necessariamente, operar todas as brinquedotecas que pretenda instalar no município. É possível instalar brinquedotecas em entidades que normalmente realizam algum tipo de atendimento à população infantil (creches, escolas, postos de saúde e hospitais).

Através de um Programa de Brinquedotecas, a prefeitura pode orientar a instalação, adquirir brinquedos, ceder funcionários ou treinar os trabalhadores das entidades. Além destas atividades de suporte, ela deve se organizar para fornecer orientação e supervisão da operação da brinquedoteca, depois de instalada. Indo além, mesmo as brinquedotecas de caráter totalmente privado podem receber orientação e supervisão dos órgãos municipais de educação ou das equipes das brinquedotecas municipais.

Não se deve dispensar a presença de profissionais especializados para a operação da brinquedoteca. A prefeitura pode contratar funcionários para sua operação ou treinar pessoal já disponível, como professores e agentes de educação infantil.

RECURSOS

A implantação de uma brinquedoteca é possível com pequenos investimentos que variam em função do tamanho do seu acervo e das instalações. Além do espaço para as brincadeiras, deve haver espaço para sanitários, depósitos e administração. O espaço para as crianças pode ser composto de várias salas ou de um único salão, dividido em vários ambientes ou "cantos" para atividades diferentes, através de tapetes, tipos de piso, divisórias ou pela disposição da mobília e dos brinquedos.

A montagem da brinquedoteca pode ser realizada com apoio de entidades filantrópicas e de empresas. Este apoio pode se estender não só à doação de brinquedos e equipamentos, mas também ao empréstimo de instalações e orientação na implantação do projeto e no treinamento de funcionários.

Uma vez instalada, a brinquedoteca não apresenta custos elevados de operação. O principal item normalmente é o custo de pessoal. É preciso reserva de recursos para material de escritório, limpeza, energia elétrica, água e também para assepsia e reforma de brinquedos.

EXPERIÊNCIAS

As primeiras experiências de brinquedoteca ocorreram em Los Angeles-EUA, em 1934, com empréstimo de brinquedos a crianças que não podiam comprá-los.

Na Suécia, em 1963, iniciou-se uma experiência voltada às crianças excepcionais, com empréstimo de brinquedos e orientação às famílias. A partir daí, a experiência difundiu-se pelo mundo e se ampliou, incorporando também a criação de espaços para brincar em hospitais, centros comunitários, escolas e associações.

No Brasil, a primeira brinquedoteca foi montada pela APAE, em 1973, voltada a crianças portadoras de deficiência mental. Após esta experiência pioneira, as brinquedotecas multiplicaram-se no país. Grande parte delas foi implantada e é operada por entidades da sociedade civil e por escolas. Algumas prefeituras mantém brinquedotecas em creches, escolas ou em instalações específicas, como as de **Araçatuba-SP** (160 mil hab.) e **Ourinhos-SP** (77 mil hab.). Em **Uberaba-MG** (212 mil hab.) e **Brasília-DF** (1.601 mil hab.), há brinquedotecas mantidas por fundações culturais (#veja DICAS nº 18).

A Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança - telefone (011) 881-4219 - vem desenvolvendo o projeto *O Direito de Brincar: A Brinquedoteca*. Em 1993 e 1994, apoiou 40 brinquedotecas, com cursos e seminários especializados, além de oferecer assessoria e uma biblioteca especializada no tema. A fundação cadastra brinquedotecas - gratuitamente - para, através de um convênio com lojistas, obter 20% de desconto na compra de brinquedos.

Resultados

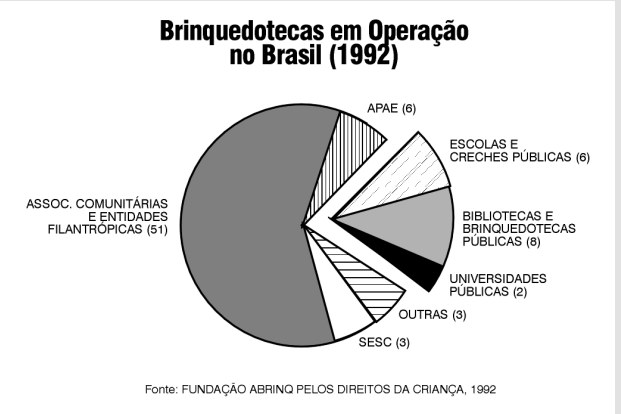
A brinquedoteca contribui para o processo de socialização das crianças, oferecendo-lhes oportunidades de realizar atividades coletivas livremente. A interação entre crianças e adultos, abre-lhes oportunidades de conhecer novos aspectos do mundo.

A brinquedoteca pode, também, ter efeitos positivos para o processo de aprendizado, através de jogos, brinquedos e brincadeiras que estimulem o desenvolvimento de habilidades básicas e aquisição de novos conhecimentos.

Não descartando a importância da orientação e do estabelecimento de diretrizes pedagógicas para a operação da brinquedoteca, vale lembrar que mesmo a oportunidade de brincar livremente já traz efeitos positivos para o desenvolvimento das crianças.

As brinquedotecas terapêuticas têm apresentado bons resultados no tratamento de crianças portadoras de distúrbios de comportamento e deficiências mentais ou físicas. O uso da brinquedoteca tem registrado resultados positivos também para tratamento e recuperação de crianças internadas em hospitais.

A brinquedoteca é também um espaço de formação de educadores, pois oferece condições de interação e observação das crianças. Estudantes de pedagogia ou magistério, devidamente acompanhados e orientados, podem ser aproveitados como mão-de-obra para algumas das atividades.



Num país como o Brasil, a brinquedoteca é importante também por permitir que as crianças mais pobres tenham acesso a brinquedos e a espaços para brincar.

O uso em comum dos brinquedos ajuda a desestimular o sentimento de posse e de consumo. Neste sentido, contribui para a formação dos cidadãos em bases democráticas e de respeito aos valores sociais e coletivos.

Através da criação de um Conselho de Gestão, formado por funcionários, pais e pelas próprias crianças, pode tornar-se um ponto de referência de ação com a comunidade.

Quando utiliza brinquedos e brincadeiras tradicionais, a brinquedoteca resgata e preserva o patrimônio e a identidade cultural da sociedade. brinquedoteca, vale lembrar que mesmo a oportunidade de brincar livremente já traz efeitos positivos para o desenvolvimento das crianças.

As brinquedotecas terapêuticas têm apresentado bons resultados no tratamento de crianças portadoras de distúrbios de comportamento e deficiências mentais ou físicas. O uso da brinquedoteca tem registrado resultados positivos também para tratamento e recuperação de crianças internadas em hospitais.

A brinquedoteca é também um espaço de formação de educadores, pois oferece condições de interação e observação das crianças. Estudantes de pedagogia ou magistério, devidamente acompanhados e orientados, podem ser aproveitados como mão-de-obra para algumas das atividades.

Num país como o Brasil, a brinquedoteca é importante também por permitir que as crianças mais pobres tenham acesso a brinquedos e a espaços para brincar.

O uso em comum dos brinquedos ajuda a desestimular o sentimento de posse e de consumo. Neste sentido, contribui para a formação dos cidadãos em bases democráticas e de respeito aos valores sociais e coletivos.

Através da criação de um Conselho de Gestão, formado por funcionários, pais e pelas próprias crianças, pode tornar-se um ponto de referência de ação com a comunidade.

Quando utiliza brinquedos e brincadeiras tradicionais, a brinquedoteca resgata e preserva o patrimônio e a identidade cultural da sociedade.

Casa Rosa Mulher

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de premiação de 1996 do Programa Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas-SP e Fundação Ford).

ADAPTAÇÃO, POR JOSÉ CARLOS VAZ

A Casa Rosa Mulher dá assistência a mulheres vítimas de violência doméstica, prostituição ou risco pessoal e social. Oferece ações de atendimento em saúde, psicologia, apoio jurídico e atividades educativas e formativas. Essas ações têm como orientação o resgate da auto-estima feminina e a promoção de ações de combate à exclusão social. É uma iniciativa da Prefeitura Municipal de **Rio Branco-AC** (197 mil hab.), gerenciada pela Secretaria Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social. As atividades da Casa Rosa Mulher tiveram início em abril de 1994, mas a proposta surgiu bem antes, a partir da preocupação e tomada de consciência da sociedade local quanto à gravidade da situação das mulheres de Rio Branco vítimas da violência da prostituição.

AÇÕES

As ações empreendidas pela Casa Rosa Mulher visam resgatar a valorização da mulher e sua auto-estima, rompendo o ciclo da violência de que são vítimas e reconstruindo sua identidade de gênero. Para isto, oferece atendimento jurídico, social e psicológico; serviços em saúde e educação, além de atividades artísticas.

Com o apoio de uma equipe multidisciplinar (advogada, assistente social, psicóloga, enfermeira, médico, arte-educadora, etc.) a Casa Rosa Mulher quer atender três clientelas básicas: mulheres prostituídas, mulheres de baixa renda e adolescentes. Estes esforços se materializam através de ações como:

a) serviço de assistência/atendimento individual ou em grupo;
b) visitas domiciliares;
c) campanhas de prevenção de DST (Doenças Sexualmente Transmissíveis) e AIDS nos locais de trabalho e moradia, na rede pública de ensino, etc.;
d) promoção da cidadania através do esclarecimento de seus direitos, da assessoria jurídica e do encaminhamento de ações judiciais;
e) atendimento médico-ginecológico especializado;
f) capacitação profissional: cursos de corte-costura, cabeleireiro, manicure, culinária, artesanatos de couro vegetal, etc; todos com um mercado promissor a ser explorado;
g) informação anti-drogas;
h) programas culturais e de lazer que propiciem a valorização e a auto-estima, como cursos de danças, teatro e capoeira;
i) encaminhamento dos filhos das mulheres atendidas às escolas, creches e programas especiais para crianças e adolescentes mantidos pela Prefeitura.

RECURSOS

Desde a sua criação, a Casa conta com o apoio financeiro (através de projetos específicos) de organismos e programas do governo federal (Ministério da Cultura, Ministério de Bem-Estar Social, Ministério da Saúde, Comunidade Solidária), de organismos internacionais como o UNICEF e o Fundo Canadá, de diversas organizações não-governamentais (IBAM, CBIA, Rede Acreana de Mulheres, CDDHEP, SESC, SENAC, etc.). O gasto anual com o programa é da ordem de US$ 240 mil, sendo que o governo municipal responde por mais de 40% desse valor.

A equipe técnica e de apoio da Casa Rosa Mulher é mantida com recursos da Prefeitura. Os recursos provenientes de convênios são utilizados na compra de equipamentos, pagamento de instrutores e atividades específicas. Dada as características específicas do Projeto, voltado para assistência e capacitação de mulheres, é pouco provável que ele consiga se auto-sustentar, a perspectiva tem sido buscar parceiros não só para diminuir o peso orçamentário da Prefeitura, mas também para atingir um número cada vez maior de mulheres, e, assim, ampliar a abrangência do projeto.

PARCERIAS

Um ponto fundamental do sucesso da experiência foi a articulação, por parte da Prefeitura, de uma extensa rede de parceiros que se integraram ao projeto: Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular do Acre, Rede Acreana de Mulheres e Homens, UNICEF, SESC/AC, Conselho da Comunidade Solidária, Secretaria Municipal de Saúde, Fundação Garibaldi Brasil, Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Universidade Federal do Acre.

A Casa Rosa Mulher conta com a participação ativa de várias organizações da sociedade civil. Seu próprio surgimento atende a uma demanda do movimento de mulheres acreanas, através desta entidades, e esta parceria tem sido mantida em suas atividades cotidianas. Um exemplo interessante dessa relação de colaboração é busca de recursos externos à Prefeitura. Isto é, sempre que uma determinada fonte financiadora restringe a concessão de recursos a programas governamentais, estas entidades parceiras solicitam e negociam os recursos para projetos que serão desenvolvidos pela Casa Rosa Mulher. Com essa prática é possível ter acesso a recursos vetados a programas públicos e, principalmente, realizar e implementar atividades articuladas e integradas entre poder público e sociedade civil.

Por outro lado, a ampliação do trabalho voluntário também é um instrumento importante no desenvolvimento da proposta da Casa Rosa Mulher. Vários profissionais se incorporam ao projeto na medida em que ele avança em legitimidade junto à sociedade acreana.

DIFICULDADES

Os responsáveis pela casa consideram a estrutura de apoio insuficiente para atender às necessidades. Há carências de equipamentos básicos, como carro, computador e outros. Do ponto de vista de recursos humanos, a principal dificuldade é o número reduzido de pessoal técnico especializado, que se soma à indefinição funcional dos técnicos e pessoal de apoio (alguns trabalham como prestadores de serviços).

A dependência orçamentaria da Prefeitura Municipal, é avaliada como uma dificuldade para a continuidade do programa, uma vez que a mudança na administração municipal pode interrompê-lo ou alterar sua forma de execução.

Do ponto de vista da sociedade, percebe-se que a população feminina local ainda não nas ações governamentais de atendimento à mulher. Entretanto, isto só se transformará dentro de um processo de mudança social, inevitavelmente longo.

Principalmente em seu primeiro ano de existência, o projeto enfrentou a oposição e os preconceitos da sociedade local. Os setores conservadores da cidade passaram a identificar a Casa Rosa Mulher com a prostituição, tomando-a como um motivo de ataque político à administração municipal. As "moças de família" não podiam freqüentar as atividades da casa para não serem confundidas com prostitutas.

INOVAÇÃO

O Programa Casa Rosa Mulher é a primeira experiência de política pública direcionada para as mulheres no Estado do Acre. Em toda a região norte não há registro de qualquer programa específico para as mulheres, além das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher, com seus objetivos e áreas de abrangência limitados. Nem mesmo os Conselhos Estaduais e Municipais da Condição Feminina na região tem conseguido implementar propostas desta grandeza.

A Casa Rosa Mulher é uma proposta inovadora também nos seus objetivos, na sua prática de trabalho, na relação de parceria que tem estabelecido com sua clientela. Suas profissionais tratam com o mesmo carinho e respeito tanto a senhora de classe média que vem atuar no papel de cliente nos cursos de manicure, de cabeleireiro, quanto a prostituta enferma que vem em busca dos serviços de saúde.

Por outro lado a casa tem conseguido também acompanhar e buscar soluções para novas demandas que vão surgindo no desenrolar de suas atividades, um exemplo é a implantação de programas específicos voltados para as crianças : cursos de capoeira, grupos de leitura, fábrica de bonecos e atividades esportivas. Essa foi uma demanda das próprias crianças do bairro onde se localiza a Casa, ou de filhos das mulheres que freqüentam a Casa.

Veja também DICAS Meninas de Santos.

Resultados

Desde sua implantação, desde abril de 1994 até julho de 1996, a Casa Rosa Mulher realizou 2.902 atendimentos. Seu público é constituído por 45% de adolescentes e mulheres prostituídas, 30% de mulheres de baixa renda, 15% de crianças e adolescentes que vivem em situação de risco social e 10% de mulheres em situação de violência.

A experiência da Casa Rosa Mulher pode ser considerada um grande sucesso na área de políticas públicas voltadas para as mulheres, e pode ser reproduzida nas grandes e médias cidades, onde a população feminina vive à margem do processo de criação de riquezas.

Desde sua implantação, pode-se verificar a transformação da Casa em um ponto de referência efetiva no trabalho com mulheres e adolescentes. O crescente respeito e reconhecimento por parte da comunidade é evidenciado pelo aumento da demanda, a ampliação do número de trabalhadores voluntários e do de parceiros e entidades conveniadas.

O sucesso da Casa levou a Prefeitura a reconhecer a importância da implantação de políticas públicas específicas para as mulheres, em particular voltadas para a valorização da mulher marginalizada, em situação de violência e de baixa renda.

A utilização de mecanismos de contato inovadores e não repressivos, por conta do desenvolvimento de métodos de trabalho adequados, permitiu um atendimento que valoriza a cidadania. Reforçou-se, com isto, o contato do poder público com mulheres marginalizadas, além de propiciar um relacionamento mais humanitário e menos preconceituoso por parte de um organismo público em relação às mulheres profissionais do sexo e dos setores populares.

A implementação de programas preventivos (DST/AIDS, combate à violência, conscientização sobre o uso de drogas) com as populações mais vulneráveis, a preocupação em capacitar mulheres para que sejam incorporadas ao mercado de trabalho e a constituição de um ponto de referência para as mulheres em situação de violência também podem ser apontados como resultados positivos do programa no desenvolvimento de sua consciência de cidadania.

COMPOSIÇÃO DO PÚBLICO ATENDIDO PELA CASA ROSA MULHER

ADOLESCENTES E MULHERES PROSTITUÍDAS	45%
MULHERES DE BAIXA RENDA	30%
CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM RISCO SOCIAL	15%
MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	10%

Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Branco - AC

Adaptação do relatório de avaliação de Ana Alice Alcântara Costa (UFBA), elaborado para o Programa Gestão Pública e Cidadania.

Combatendo a Desnutrição Infantil

A prefeitura pode ajudar a combater as desnutrição infantil atuando intersetorialmente e fazendo parceria com entidades da sociedade civil.

AUTOR: MARCO ANTONIO DE ALMEIDA
ENTREVISTAS: CARLOS A. AVANCINI

O problema da desnutrição é decorrente de causas sociais amplas. Mas a fome e a desnutrição, especialmente a infantil, não podem esperar por mudanças estruturais no Estado e na sociedade brasileira. Elas têm que ser combatidas o quanto antes, pois prejudicam irremediavelmente a formação das crianças. A sociedade civil, através de entidades e movimentos, tem se organizado para desenvolver iniciativas que minimizam este problema.

No entanto, cabe ao poder público, em primeiro lugar, a responsabilidade pelo combate à fome. Sendo a prefeitura a instância de governo mais próxima da população, deve assumir a execução de políticas sociais como educação e saúde, envolvendo-se diretamente na luta contra a fome e a desnutrição. O poder público municipal pode potencializar seus recursos através de alternativas criativas e relativamente baratas. Alguns municípios já desenvolvem ações desse tipo.

EXPERIÊNCIA

No município de Campinas-SP (879 mil hab.), foi criado em 1994 um programa para combater a desnutrição infantil. A iniciativa foi essencial num momento em que a sociedade estava particularmente sensibilizada para essa questão. O primeiro passo do programa foi adaptar um procedimento já consagrado no campo da saúde pública: a notificação compulsória (NC). A NC desencadeia, a partir do diagnóstico de uma determinada doença, todos os procedimentos necessários pra controlar sua propagação e extingüi-la. É utilizada no controle de doenças como a meningite, o tétano e a poliomielite.

Através de um decreto municipal foi criado o Sistema de Vigilância Nutricional de Campinas, que incluía a desnutrição infantil entre os agravos à saúde de notificação compulsória no município. A aplicação desse mecanismo buscou identificar de forma rápida e ágil o quadro da desnutrição, movendo as ações necessárias para revertê-lo.

Desde o início o programa foi estruturado para enfrentar o desafio de combater a desnutrição infantil através de um modelo de intervenção que reunisse esforços dos diversos setores da administração. No caso de Campinas, isto só foi possível através da atuação das Secretarias de Ação Regional, as SARs. O município foi dividido em quatro regiões (Norte, Sul, Leste e Oeste), que correspondem a núcleos urbanos de até 300 mil habitantes. Cada um desses núcleos é gerido por uma SAR, que administra de forma descentralizada (veja DICAS Superando o Governo Centralizado) os serviços básicos para a população.

Dessa forma, as quatro SARs tornaram-se os pilares de uma abordagem intersetorial no combate ao problema da desnutrição, agregando as equipes das principais áreas envolvidas no programa: Saúde, Ação Social e Educação.

Foram enquadradas no programa as crianças que apresentavam o maior risco de vida — desnutridas graves ou moderadas, de 3 a 59 meses. Isto foi regulamentado através de um decreto complementar, que também estabeleceu os critérios de diagnóstico. O universo potencial do programa, a partir de dados do IBGE e da Fundação SEADE, foi calculado como sendo de 1.200 a 1.400 crianças. Esta quantidade equivaleria a aproximadamente 1,3% da população infantil de Campinas situada na faixa de idade selecionada pelo programa.

Cabe à área da saúde, como "porta de entrada" do programa, diagnosticar o problema através da rede de postos de saúde, emitindo a NC que deflagrará as ações previstas. As crianças são pesadas, examinadas e medicadas, e suas fichas são encaminhadas às SARs. O procedimento seguinte é a visita de uma assistente social da SAR às famílias das crianças, para fazer um diagnóstico de sua condição sócio-econômica e avaliar quais ações são mais adequadas para cada caso.

Entre as ações possíveis propostas pelo programa constam a preferência de vagas em creches municipais, a prioridade para inclusão das famílias no programa de "Renda Mínima" (veja DICAS Implantando o Programa de Renda Mínima) mantido pela prefeitura, a inserção em programas de alimentação alternativa (que inclui orientação sobre o manejo, preparo e aproveitamento de alimentos e estímulo ao aleitamento materno), encaminhamento de pais desempregados ao Balcão de Emprego. No início do programa também foram fornecidas cestas básicas — procedimento extinto com a criação do Programa de Renda Mínima. Para desenvolver atividades educativas com as mães e acompanhar o progresso das crianças são organizadas reuniões periódicas, geralmente nos próprios postos de saúde da prefeitura.

Parcerias com a sociedade civil somam esforços em algumas ações desenvolvidas pela prefeitura, através de trabalhos conjuntos com a Igreja Católica (Pastoral da Criança), entidades beneficentes, associações de moradores, etc., que por vezes também encaminham crianças suspeitas de desnutrição para os postos de saúde. No caso da Pastoral, houve um envolvimento importante no início do programa, com a inserção das mães em cursos e oficinas de alimentação alternativa realizados nas paróquias. Hoje a as próprias SARs desenvolvem este trabalho.

A Igreja também contribuiu, em alguns lugares, treinando grupos de idosos e hipertensos atendidos pelos postos de saúde municipais, que se incorporaram voluntariamente ao programa, passando a auxiliar no monitoramento das crianças notificadas em suas respectivas comunidades.

DIFICULDADES

Este tipo de programa pode encontrar dificuldades maiores ou menores. Na experiência de Campinas, a primeira dificuldade foi de ordem cultural, dizendo respeito diretamente ao diagnóstico da desnutrição: há uma resistência, por parte das mães, em perceber ou admitir que seu filho possa estar com esse tipo de problema. Uma estratégia possível para superar esta dificuldade é a de desencadear ações pedagógicas que permitam um "diagnóstico doméstico" da desnutrição, através da distribuição de cadernetas com gráficos e curvas de crescimento para que as próprias famílias acompanhem o desenvolvimento das crianças. A presença

de um agente de saúde pertencente à comunidade também pode contribuir para quebrar essa resistência.

Uma segunda dificuldade foi o problema de monitoração das crianças desnutridas para o acompanhamento da evolução de seu quadro. As reuniões nos postos de saúde, envolvendo as equipes intersetoriais e as mães, é uma das formas de se enfrentar esse problema. O treinamento de monitores voluntários, juntamente com os agentes de saúde, pode preencher eventuais lacunas que as reuniões não têm como cobrir.

Uma terceira dificuldade detectada em campinas foi de ordem interna, na integração entre as equipes e no fluxo de comunicação. Em geral não há informações facilmente acessíveis nas prefeitura, porque faltam profissionais responsabilizados especificamente para organizá-las. Isso pode gerar atrasos no processamento e envio das notificações compulsórias de desnutrição nas unidade de saúde. Para superar estas dificuldades, o expediente de reuniões entre as equipes envolvidas no programa, pode ser uma solução, detectando os "nós" do processo, proporcionando um melhor conhecimento do programa para todos e delimitando claramente as responsabilidades de cada funcionário e o que ele necessita para cumprir seu papel.

Uma última dificuldade dizia respeito às pessoas que não se encaixavam nos critérios dos programas sociais da prefeitura (como programa de renda mínima, por exemplo), mas que necessitavam de subsídios para enfrentar suas precárias condições de vida. Estas famílias poderiam entrar em programas de complementação da quota alimentar, como distribuição de cestas básicas ou vales de alimentação. Em alguns bairros de Campinas esta lacuna tem sido coberta por entidades assistenciais, associações ligadas às diversas Igrejas, etc., que doam alimentos para a prefeitura repassar às famílias.

LIÇÕES

A cidade de Campinas possui características específicas que foram consideradas no planejamento de seu programa de combate à desnutrição infantil. No entanto, alguns dos pontos contidos nesse programa devem ser levados em conta por quaiquer prefeituras que queiram desencadear ações semelhantes:

a-) O programa não deve ter um caráter meramente assistencial ou paliativo: precisa contar, portanto, com ações que envolvem as diversas áreas da administração, atacando de fato as raízes do problema.

b-) As ações das diversas áreas devem ser integradas, o que pressupõem um bom planejamento, que considere as características do município e a criação de formas de comunicação e integração entre as equipes envolvidas.

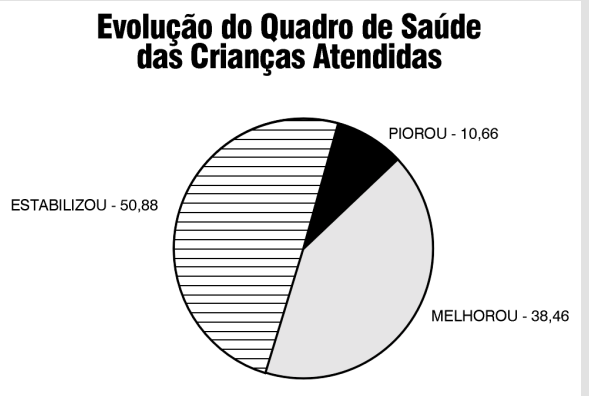
c-) Os funcionários envolvidos precisam ser sensibilizados e conscientizados da importância do programa, bem como adequadamente preparados para o desempenho de suas funções.

d-) Os recursos devem ser potencializados. A soma das verbas dos programas sociais, de saúde e de educação, se bem dimensionada e aplicada, pode produzir melhores resultados do que a sua utilização pulverizada.

e-) Finalmente, o envolvimento da sociedade civil merece ser constantemente estimulado, buscando ampliar o patamar de sua participação nas parcerias com a prefeitura, para a obtenção de melhores resultados.

Resultados

A experiência de Campinas é inovadora por seu caráter intersetorial. Por se tratar de um programa que busca potencializar e otimizar recursos humanos e infra-estrutura já existentes, não há uma dotação de verbas específica para ele. Considerando apenas os casos registrados na rede de postos da prefeitura, foram atendidas, entre julho de 1994 e julho de 1995, de 50% a 60% do total estimado de crianças subnutridas da cidade (um total de 591 atendimentos). Numa amostra de 169 desses casos foram verificados o seguintes resultados: 38,46% das crianças melhoraram, 50,88% estabilizaram e 10,66% regrediram. O fato de metade das crianças ter mantido o mesmo quadro deve ser visto de uma maneira positiva: significa que sua tendência não é piorar e sim reagir à continuidade do tratamento. Os critérios clássicos de alta (cura, morte, abandono e mudança de endereço), devem ser estudados e discutidos para definir se eles são os mesmos para a área de saúde e para a área social. A manutenção das famílias dentro de um programa de complementação da quota alimentar, por exemplo, pode ser importante mesmo após a criança ter atingido um padrão considerado bom, para não haver um retorno ao quadro de subnutrição.



Além dos resultados sociais, uma avaliação do programa deve considerar sua função "pedagógica interna", já que propicia, através da prestação de serviços aos cidadãos mais carentes, a oportunidade para o funcionalismo viver uma ação intersetorial na prática, através da integração com outras áreas da administração e com entidades da sociedade civil.

Outras ações podem ser pensadas e desencadeadas buscando aprimorar ainda mais o programa. Um trabalho de acompanhamento de gestantes, por exemplo, contribuiria para a eficácia do programa. A adoção de programas de complementação alimentar alternativa (veja DICAS Alimentação Alternativa), como os já adotados por algumas prefeituras, como **Rio Branco-AC** e **Apucarana-PR**, ou pela Igreja, através da Pastoral da Criança, também poderiam somar esforços na busca de melhores resultados.

Combatendo a Evasão Escolar

A prefeitura pode ajudar a diminuir os índices de evasão escolar

AUTOR: EDUARDO DE LIMA CALDAS

A evasão escolar é um problema complexo e se relaciona com outros importantes temas da pedagogia, como formas de avaliação, reprovação escolar, curriculum e disciplinas escolares. Para combater a evasão escolar, portanto, é preciso atacar em duas frentes: uma de ação imediata que busca resgatar o aluno "evadido", e outra de reestruturação interna que implica na discussão e avaliação das diversas questões enumeradas acima. Além disso, em parceria com o poder judiciário, é importante realizar campanha de esclarecimento, mostrando que o estudo formal é um direito da criança e do adolescente e que, o responsável pode, inclusive responder "processos por abandono intelectual" quando seus filhos evadem dos bancos escolares. Com os Conselhos Tutelares, é importante realizar projetos de complementação de renda e acompanhamento psicológico.

Em **Santa Maria-RS** (233 mil hab.), em 1997, por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação, após diagnóstico realizado ainda em período eleitoral, foi elaborado o Projeto de Combate à Evasão Escolar, atingindo todos os alunos da Rede Municipal de Ensino.

Os gestores do programa de combate à evasão escolar realizam visitas nas escolas, reuniões com professores, visitas nas residências de alunos com número elevado de faltas, divulgação na mídia dos trabalhos de combate a evasão escolar, contato permanente com o poder judiciário e conselhos tutelares. Além disso, definem estratégias de combate à evasão escolar específicas para cada escola.

Numa outra frente, busca-se tornar a escola mais agradável e atrativa e o curriculum mais próximo das necessidades dos alunos e de suas famílias.

O projeto interage com outros programas da secretaria municipal de educação, dentre os quais "Escola Aberta", "Escolas Núcleo Rurais", "Ensino Supletivo", "Ensino Profissional", "Intervenção de Educadores Especiais e Orientadores Educacionais nas Séries Iniciais".

OBJETIVOS

O principal objetivo do projeto de combate à evasão escolar é promover o acesso e garantir a permanência dos alunos nas escolas da Rede Municipal de Ensino.

Além disso, busca manter as crianças e adolescentes em idade compatível, inseridas no contexto escolar; diminuir a evasão escolar na rede municipal de ensino; acompanhar a assiduidade dos alunos; apresentar para educadores, famílias, adolescentes e crianças, a importância da educação formal, e assim fazer da relação aluno-escola uma relação de amizade e não de obrigação; criar nas famílias o senso de responsabilidade em relação à educação de crianças e adolescentes; formar cidadãos críticos e conscientes de suas responsabilidades.

Também são considerados objetivos do projeto, a redução dos índices de marginalização infanto-juvenil, e do índice de analfabetismo.

IMPLANTAÇÃO

O projeto de combate à evasão escolar foi estruturado com base num diagnóstico da situação municipal. Identificado o problema, partiu-se para duas frentes de ação: uma externa e outra interna.

A frente externa está centrada da divulgação do projeto e na sensibilização da sociedade com relação ao problema da evasão escolar.

A frente interna, por sua vez, está subdividida em outras duas frentes: uma de contato direto com o aluno evadido ou em processo de evasão, que abarca desde a conversa com o próprio aluno em sua escola até o encaminhamento de determinados casos para o Conselho Tutelar e para a Vara da criança e da; e outra que vai desde a reestruturação do curriculum e do conteúdo das disciplinas escolares até as adaptações de alunos para transição da 4ª para a 5ª série.

FUNCIONAMENTO

Uma vez analisada a assiduidade dos alunos pelas direções de escolas municipais juntamente com a supervisão de combate à evasão escolar, foi elaborada uma seqüência de procedimentos que poderiam ser adotados por diretores, supervisores, orientadores educacionais e professores no combate a evasão escolar. Participaram da elaboração dos procedimentos, diretores de escola, supervisores de Ensino e orientadores educacionais.

Posteriormente foi feita uma ampla divulgação desses procedimentos, denominados "Os dez mandamentos da evasão escolar", nas escolas municipais, sendo que a base fundamental do projeto é a informação e o esclarecimento das famílias.

Os "dez mandamentos" são:

1.Verificar se a escola vem despertando o interesse dos alunos pelo/no processo ensino/ aprendizagem;
2.Verificar se a escola e seus educadores vêm oferecendo respostas para as ansiedades e dúvidas de seus educandos;
3. Sempre que possível, trazer à escola os pais e/ou responsáveis pelos alunos;
4. Fomentar a conscientização dos pais e/ou responsáveis e alunos quanto à importância dos estudos formais;
5. Motivar todos os educadores ao redor de um objetivo único: "Combater a Evasão Escolar";
6. Fazer contato com os pais e/ou responsáveis pelos alunos que estejam com mais de dez faltas, consecutivas ou não;
7. Informar aos pais e/ou responsáveis o número máximo de faltas permitidas durante o ano letivo, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
8. Alertar os pais e/ou responsáveis quanto às penalidades previstas em Lei pela não permanência de seus filhos na escola (abandono intelectual);
9. Realizar, registrando-se em ata, até três tentativas de conversação com os pais e/ou responsáveis pelos alunos em vias de evasão escolar;
10. Após se esgotarem os recursos acima, comunicar o caso à supervisão de combate à evasão escolar da Secretaria Municipal da Educação.

Para divulgar estes procedimentos, num primeiro momento, foram realizadas palestras reunindo equipes diretivas, professores, alunos, pais e responsáveis, para divulgar o projeto e enfatizar a importância de combater a evasão escolar.

Em termos de procedimento, quando algum professor observa a ausência continuada de algum aluno, comunica a direção da escola ou a própria supervisora. Realiza-se então um contato direto com o aluno na própria escola.

No caso do contato direção-aluno não surtir efeito, os pais e/ou responsáveis do aluno em processo de evasão escolar são convocados pela supervisão de combate à evasão escolar para, em reunião, tratar do caso específico do referido aluno.

O passo seguinte é a visita da supervisora aos pais e/ou responsáveis que não comparecerem à reunião. Neste caso, quando os pais e/ou responsáveis não se assumirem como tais, dizendo, por exemplo, que moram ali há pouco tempo e que não têm filhos, a supervisora de combate à evasão escolar faz uma nova visita acompanhada de um colega para

reconhecimento de ambos. Neste caso, o colega reconhece a casa do outro e confirma que ele realmente mora ali.

Quando, ainda assim, os pais e/ou responsáveis se recusam a conversar sobre o assunto, ou seja, quando se esgotam os recursos via conversação e negociação entre pais, alunos e supervisão, esta recorre aos Conselhos Tutelares informando a situação.

O Conselho Tutelar é responsável por encaminhar diversos casos em que o menor está em situação de risco, como apoio psicológico a menores usuários de drogas ou alcoólatras bem como pertencentes a famílias desestruturadas.

Ressalta-se neste sentido que quando a família é estruturada, os pais recebem a notificação ou a visita do supervisor com bons olhos e geralmente resolvem o problema. No caso de famílias desestruturadas, muitas vezes a evasão é um problema mais sério.

Em última instância, através da Vara da Infância e da Juventude, acionam-se os pais e/ou responsáveis judicialmente pelo aluno.

PARCERIAS

O projeto de combate à evasão escolar interage com outros projetos conduzidos pela própria secretaria municipal da educação, dentre os quais:

Projeto Escola Aberta, através do qual são oferecidas vagas no ensino fundamental a crianças e adolescentes de rua, sem limite para data ou época de ingresso, auxiliando assim o retorno da criança ou adolescente evadido.

No Projeto Escolas-Núcleo Rurais o conteúdo disciplinar trabalhado com os alunos tem como referência o meio rural. Além disso, dada a necessidade dos alunos auxiliarem seus pais na lavoura, as aulas ocorrem, a cada dois dias.

Estimulando jovens e adolescentes a continuarem seus estudos formais de maneira mais acelerada, e assim combater a evasão causada por repetência e desestímulo, são oferecidos Cursos Supletivos Noturnos. Há também o Projeto Ensino Profissional que, oferecendo a adolescentes a oportunidade de profissionalização, estimula a permanência do aluno na escola. Neste caso, os alunos freqüentam a escola formal em um período e a profissional em outro. Além da capacitação técnica, o aluno ainda tem estágio garantido nas empresas de Santa Maria.

Mais específico e relacionado diretamente ao fracasso escolar em decorrência da dificuldade de aprendizagem e da repetência escolar, existe o projeto Intervenção de Educadores Especiais e Orientadores Educacionais nas séries iniciais.

Deve-se destacar ainda os projetos Escola de Canoagem, Evasão X Esporte, Judô como prática Educativa, Capoeira na Comunidade, Teatro e Dança na Escola.

Um outro elemento fundamental para o bom funcionamento do projeto é o QLP – Quadro de Lotação de Pessoal – através do qual os professores são realocados nas séries e escolas de acordo com sua adaptação. Observa-se por exemplo que em determinada escola o índice de reprovação em matemática na 6ª série foi muito alto. Então é oferecida para o professor responsável pela referida turma a oportunidade de lecionar em outra série. Ainda nesta perspectiva, deve-se observar que na Secretaria Municipal da Educação de Santa Maria há um supervisor para cada disciplina escolar e um grupo de apoio disciplinar, de modo que dificuldades em termos de conteúdo ou mesmo no processo de aprendizagem são superadas pelo suporte oferecido pela secretaria aos professores.

Interligado ao projeto de combate à evasão escolar, há um trabalho multidisciplinar de preparação do aluno para entrada na 5ª série, ao se observar que a evasão escolar ocorre com mais intensidade na 5ª série em decorrência da mudança de estrutura: diversos professores, intervalo entre aulas, tratamento mais impessoal entre professor e aluno, diversas disciplinas com material (caderno, livro) diferenciado para cada uma delas.

Outro parceiro importante deste projeto é a mídia local, através da qual são divulgados os trabalhos relativos ao combate à evasão escolar.

Para alunos que precisam contribuir para a renda familiar, há parceria com a Secretaria Municipal de Bem Estar Social, encaminhando os alunos para trabalhar na "zona azul", desde que regularmente matriculados na rede municipal de ensino. Há também duas parcerias com o governo do Estado, que oferece um "kit escolar" aos alunos e complementação de renda para as famílias – este último denominado "Piá 2000".

RECURSOS

O projeto de combate à evasão escolar representa em termos de despesa para a Prefeitura Municipal de Santa Maria, menos de R$ 5 mil mensais para custear recursos humanos, combustível, manutenção de veículo, material de consumo como papel e xerox, e deslocamento de alunos, dentre outros.

Resultados

O projeto de combate à evasão escolar conseguiu, desde o início de sua implementação, reduzir o índice evasão de escolar de 4,02% para 1,35%

Melhorou a qualidade do ensino em na medida em que adaptou o curriculum e o conteúdo das disciplinas escolares, tornando-as mais agradáveis e próximas da realidade das diferentes escolas e alunos.

Partindo do princípio de que a maioria dos alunos em processo de evasão escolar é pobre e precisa ajudar na complementação do orçamento familiar, ou está em famílias desestruturadas, ou ainda está envolvida com prostituição infantil, drogas e alcoolismo, o projeto de combate à evasão escolar cumpre papel fundamental no resgate da garantia dos direitos dessas crianças.

De 1996 para 1997, observou-se um aumento do número de matrículas e a redução drástica do número de alunos evadidos, o que significa, por um lado, que aumentou o acesso dos alunos à rede municipal de ensino e, por outro, que houve um esforço para que o aluno matriculado permanecesse na escola.

De 1997 para 1998, observou-se uma redução do número de alunos matriculados, em decorrência da emancipação de dois antigos distritos do município de Santa Maria – Dilermando de Aguiar e Itararé. Apesar da redução do número geral de matrículas na ordem de aproximadamente 4,7%, o número de alunos evadidos foi reduzido na ordem 37, 5%, ou seja, a redução do número de alunos evadidos foi superior à redução do número geral de matrículas.

Entrevista com Luci Beatriz Zelada Duartes (telefone: 0 XX 55-9102-0329)

Combatendo a Fome com Alimentação Alternativa

Não é preciso muito dinheiro para complementar a alimentação das crianças, melhorando sua saúde e rendimento escolar.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORES: VALDO FRANÇA E CHRISTIANE COSTA

O acesso à alimentação suficiente para uma vida saudável é um direito a ser assegurado a todo cidadão. E o principal responsável pelo combate à fome continua sendo o poder público. A erradicação da miséria depende de modificações estruturais fora do alcance imediato das prefeituras. No entanto, os dirigentes municipais têm a obrigação política e moral de criar alternativas compatíveis com o quadro de urgência que se apresenta.

O fornecimento de complemento nutricional, aliado aos serviços de atendimento às crianças (assistência médica, merenda, creche), pode gerar melhorias significativas em sua saúde e rendimento escolar. O método da Alimentação Alternativa permite um complemento nutricional de baixo custo e fácil implantação.

A ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA

O panorama nutricional brasileiro mostra um aproveitamento insuficiente do potencial nutritivo dos alimentos: a fome é agravada pela ausência de iniciativas para uma melhor utilização de fontes nutrientes disponíveis. Desperdiça-se a complementação alimentar de baixo custo que pode ser encontrada em folhas de hortaliças, vegetação espontânea, sementes e farelos produzidos no beneficiamento de cereais como arroz e trigo.

O princípio utilizado pela Alimentação Alternativa é o da Multimistura, onde a qualidade decorre da variedade e não da quantidade. Aproveita-se toda a potencialidade nutritiva dos alimentos através da combinação de variados elementos.

FARINHA MÚLTIPLA

Pesquisas desenvolvidas na Universidade Federal de Minas Gerais e na Universidade de São Paulo apontam para a riqueza de vitaminas e sais minerais contidos nos farelos e nas folhas.

A produção de componentes nutricionais feitos a partir de farelos (de arroz e de trigo), da moagem de folhas verdes (de mandioca, batata-doce, abóbora) e sementes (de gergelim, girassol, melancia, etc.) – e sua reunião no complemento nutricional **Farinha Múltipla** – requer uma tecnologia muito simples: selecionar, moer, tostar e peneirar os ingredientes. O produto assim obtido é um complemento de fácil aplicação na culinária, podendo ser acrescentado à alimentação usual, sem alteração do paladar das receitas.

Pode-se aprender as técnicas de produção através de um curso onde, além da confecção do produto, discute-se aspectos nutricionais, os resultados obtidos com o uso da Alimentação Alternativa, receitas para o melhor aproveitamento dos alimentos consumidos e também a recuperação de receitas tradicionais da culinária brasileira.

Juntamente com o uso da Farinha Múltipla, a Alimentação Alternativa trabalha no sentido de levar ao aproveitamento máximo de alimentos como: fubá, quirela de arroz e milho, vegetação espontânea como beldroega, ora-pro-nóbis, caruru, trevo, borragens, chaguinha e cambuquira.

UMA POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE À FOME

A adoção de Alimentação Alternativa permite à prefeitura executar uma política social de combate à fome em suas múltiplas manifestações – em particular a desnutrição infantil. Esta política pode ir além da orientação à população e fornecer Farinha Múltipla como complemento nutricional a gestantes e crianças através de creches, merenda escolar e postos de saúde.

IMPLANTAÇÃO

O primeiro passo é a elaboração de um Plano de Implantação, para orientar a execução do projeto. Através de um estudo da economia e da cultura local, faz-se um levantamento dos recursos nutricionais (inclusive daqueles não considerados alimentos) e hábitos alimentares da população, determinando quais produtos podem ser empregados na fabricação da Farinha Múltipla.

Baseado nesses estudos, o Plano de Implantação deve ser detalhado, indicando as áreas envolvidas, as etapas, metas, prazos e responsabilidades.

A partir daí, pode-se organizar o fornecimento da matéria-prima, integrando ao projeto os pequenos agricultores da região. A prefeitura deve, ainda, procurar fornecedores para os produtos não assumidos pelos agricultores locais. É possível produzir a matéria-prima também em hortas comunitárias.

A montagem da Casa da Farinha, para o processamento dos ingredientes, baseia-se em tecnologia muito simples. A produção pode ser administrada e operada por uma cooperativa de trabalhadores ou mesmo por uma entidade filantrópica.

Nas áreas da prefeitura onde se pretende implantar a Farinha Múltipla, são necessários cursos de capacitação para os profissionais envolvidos.

O acompanhamento e supervisão dos resultados requer um sistema de registro quantitativo e qualitativo da evolução do projeto. O acompanhamento é completado por um processo de animação dos funcionários, através da avaliação contínua dos resultados, troca de informações com outras experiências em andamento e apoio técnico através da Rede "Alternativas Contra A Fome".

A elaboração de uma cartilha e a veiculação de anúncios funcionam como um importante elemento de apoio. É indispensável capacitar agentes multiplicadores da proposta através de seminários e cursos dirigidos à população.

RECURSOS

A implantação da produção da Farinha Múltipla não exige investimentos vultosos. O atendimento a 13.000 crianças, por exemplo, requer cerca de US$ 29.000, referentes a veículos, mobiliário e instalações. A contratação de consultoria técnica especializada para promover a implantação custa entre US$ 12.000 e US$ 15.000.

A fabricação da Farinha Múltipla tem custos operacionais muito baixos. Com cerca de US$ 30.000 anuais é possível atender a 13.000 crianças, o que significa aproximadamente *US$ 2,31 anuais por criança* (sendo que a matéria-prima representa US$ 0,60).

EXPERIÊNCIAS

Em **Ribeirão das Neves-MG**, o médico Marcos Oliveira organizou a distribuição de farelos de arroz e trigo como complemento nutricional às crianças atendidas no posto de saúde. Houve uma sensível redução do índice de perda de peso, que chegou a zero, e diminuiu o retorno de crianças com novas queixas. A partir desta comprovação clínica, pôde ser implantado um programa de saúde e alimentação escolar baseado no uso de alimentos não-convencionais. A prefeitura forneceu um fogão industrial para posto de saúde, onde o complemento, à base de mistura de farelos, era processado e vendido a preço de custo.

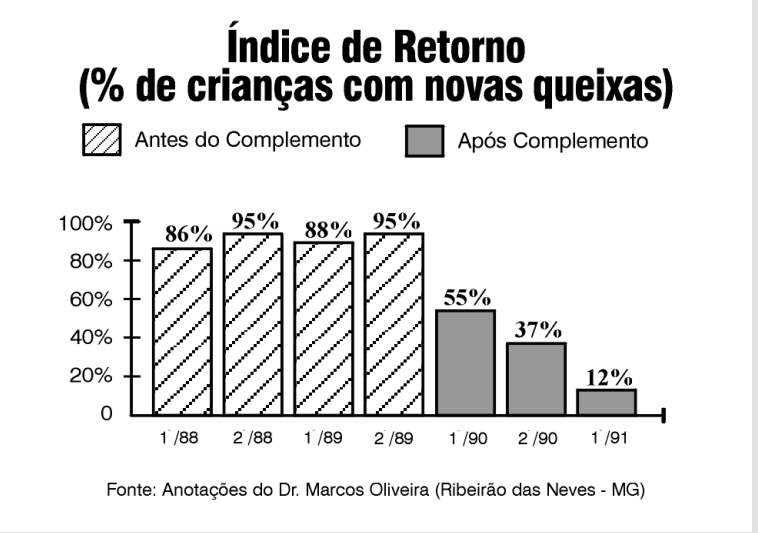
Em **Registro-SP**, a experiência da Pastoral da Criança, incorporada pelo Centro de Saúde, tem possibilitado a recuperação de crianças desnutridas nas regiões mais pobres do município. Utilizando-se do princípio da Multimistura, os técnicos do Centro de Saúde têm dado orientação nutricional às mães, obtendo sensíveis melhoras nas condições gerais de saúde das crianças.

É importante enfatizar o caráter de complemento deste instrumento: deve acompanhar programas de creche, reforço alimentar e assistência médica (veja DICAS Combatendo a Desnutrição Infantil). Não é a Alimentação Alternativa que elimina a desnutrição infantil, mas sim uma política social abrangente, da qual ela faça parte.

Resultados

a) Nutricionais

O fornecimento da Alimentação Alternativa para crianças, em creches e postos de saúde, proporciona cicatrização de lesões cutâneas, melhoria da visão e dos reflexos motores e psíquicos, diminuição de diarréias e outros sintomas típicos da desnutrição, aumento da capacidade de resposta a estímulos e redução de apatia e dificuldades de aprendizado.



Fonte: Anotações do Dr. Marcos Oliveira (Ribeirão das Neves - MG)

b) Econômicos

Outros resultados positivos somam-se ao baixo custo do programa. A Alimentação Alternativa passa a servir, também, como instrumento de geração de renda, estimulando pequenos agricultores e iniciativas comunitárias como hortas e cooperativas. Como a Farinha Múltipla pode substituir outros complementos nutricionais, baseados em produtos químicos produzidos por grandes empresas monopolistas, seu uso reduz o fluxo de recursos para fora da economia local.

c) Sociais

Além de auxiliar no combate à desnutrição, a Alimentação Alternativa pode diminuir a demanda por serviços de saúde e melhorar o aproveitamento no processo de aprendizagem infantil. A partir de seu sucesso, é possível desencadear outros programas alimentares, baseados no estudo dos recursos e hábitos nutricionais já realizado. A possibilidade de estimular trabalhos comunitários pode contribuir para avanços na organização da sociedade civil e na descoberta de novas fórmulas de relacionamento entre esta e o governo municipal.

d) Ecológicos

A Alimentação Alternativa possibilita o aproveitamento mais racional de recursos naturais, ao eliminar o desperdício de alimentos (e partes de alimentos) com grande poder nutritivo.

e) Culturais

Ao valorizar aspectos da culinária brasileira popular, possibilitando a redescoberta de antigas receitas e a reavaliação de outras, a Alimentação Alternativa pode ser uma intervenção cultural significativa junto à população do município.

Convênio Creches Comunitárias

Quando a comunidade ajuda a escolher as creches que recebem recursos públicos, é favorecido o direito das crianças de serem educadas em espaços democráticos, onde também os pais participam.

AUTORES: EDUARDO DE LIMA CALDAS E VERONIKA PAULICS

Embora a maior parte das crianças permaneça várias horas por dia em creches e pré-escolas, raramente a aplicação dos recursos e os conteúdos político-pedagógicos são discutidos com os pais e a população local, mesmo quando são iniciativas comunitárias. O apoio da prefeitura costuma se restringir ao repasse de verbas. Em muitos lugares, as creches não passam de depósitos de crianças enquanto os pais ou responsáveis estão trabalhando. Não se respeita o direito de as crianças vivenciarem sua infância, não são contempladas as suas necessidades nem o seu desenvolvimento. Enquanto as creches conseguem verba suficiente para sobreviver, o problema permanece oculto. Quando falta verba, os problemas vêm à tona e a comunidade precisa se organizar para responder à necessidade das famílias com crianças pequenas que não têm com quem ficar.

Quando as creches de **Porto Alegre-RS** (1.288 mil hab.) deixaram de receber os recursos da antiga LBA - Legião Brasileira de Assistência -, o movimento organizado das creches passou a reivindicar alguma alternativa por parte da Prefeitura Municipal. Em julho de 1993 foi organizado o Programa Creches Comunitárias, que consiste no repasse mensal de recursos financeiros a cada uma das creches conveniadas. Além do repasse de verbas, o Programa envolve assessoria pedagógica, prestação de contas e encontros de formação com os diversos agentes envolvidos. Desta forma, a sociedade civil se organiza e participa da construção, em parceria com o poder público municipal, dos critérios e procedimentos para a seleção das entidades que farão parte do Programa.

Os convênios são firmados por um ou dois anos, com creches que já estejam em funcionamento. Inicialmente foram firmados 40 convênios entre a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Porto Alegre e as Associações Mantenedoras de 40 creches comunitárias. Dentre as associações mantenedoras encontram-se clubes de mães, associações de bairro e, também, associações religiosas, desde que tenham caráter comunitário, ou seja, que contem com a participação efetiva da comunidade na tomada de decisões.

Até meados de 1998, havia 100 entidades conveniadas, espalhadas por todas as regiões de Porto Alegre, atendendo a 6 mil crianças. Em abril de 1999, o número de creches havia subido para 110.

OBJETIVOS

O Programa "Convênios Creches Comunitárias" procura superar a escassez de creches que sejam espaços educativos democráticos, que possibilitem a vivência da infância, contemplando as necessidades das crianças e seu desenvolvimento, integrando cuidado e educação.

Os objetivos do Programa são:

a) possibilitar a ampliação do atendimento às crianças de zero a seis anos em espaços educativos qualificados;

b) qualificar as instituições de educação infantil através da política de formação permanente da Secretaria Municipal de Educação; e

c)consolidar uma gestão democrática através da participação popular nas decisões sobre alocação dos recursos públicos municipais, para educação infantil.

Para ampliar a capacidade de atendimento às crianças, estão previstos no Plano Plurianual, aprovado no primeiro ano de cada gestão, dez novos convênios ao ano.

Do ponto de vista pedagógico, foram estabelecidas metas para o Programa, enfatizando a construção democrática do conhecimento e a formação permanente dos agentes envolvidos. O projeto político pedagógico de cada espaço educativo foi construído coletivamente, com a participação de pais, educadores e demais interessados na comunidade. Rotineiramente são realizados encontros para educadores e coordenadores pedagógicos, envolvendo coordenadores de creches comunitárias e de escolas infantis, diretores dos jardins de praça, supervisores de escolas de ensino fundamental, educadores leigos, monitores, professores, estagiários e outros. Incentiva-se também a participação em seminários nacionais e internacionais de educação infantil.

Para concretizar uma gestão democrática da educação infantil, e mais propriamente na alocação de recursos públicos para esta área, está prevista a participação das creches nas discussões do Orçamento Participativo (veja DICAS Orçamento Participativo), através dos agentes envolvidos.

FUNCIONAMENTO

A implementação do Convênio Creches Comunitárias, no início, partia de um diagnóstico da realidade local. Na seqüência era feita discussão dos termos do convênio, organizava-se a equipe de trabalho, fazia-se a seleção das creches beneficiadas e, por fim, acompanhava-se as creches com assessoria pedagógica e de prestação de contas.

Com o passar do tempo, cada uma dessas etapas foi se alterando. Foram incorporadas novas variáveis no diagnóstico, como demanda pelo serviço, carências regionais, disponibilidade física para creche, dentre outras. Além disso, a realização do diagnóstico, tornou-se regional, elaborado e discutido pela população em geral no processo decisório do Orçamento Participativo.

Os termos gerais do Convênio também se modificaram, passando a incorporar alocação de recursos para adaptação e readequação de espaços da comunidade para o bom funcionamento de uma creche.

A equipe de funcionários cresceu na medida em que mais creches foram incorporadas ao Programa e o trabalho foi descentralizado em Núcleos de Ação Interdisciplinar, que atendem todas as instituições de educação infantil da região.

Para o funcionamento das creches, há assessoria pedagógica e de prestação de contas. São consideradas desde questões básicas de organização dos espaços e tempos, dos grupos etários, dos gastos com dinheiro público, até a

construção de uma proposta político-pedagógica abrangente específica para cada unidade.

O Programa é implementado e operado contando com a participação de diversos profissionais que cuidam de assuntos voltados à educação, pedagogia e finanças, sempre em sintonia com a comunidade:

a)cada região de Porto Alegre faz o planejamento de suas prioridades quanto à necessidade de convênios com creches;

b)uma comissão, composta por representantes do Orçamento Participativo da microrregião, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), do Conselho Tutelar, da Secretaria Municipal de Educação, realiza uma análise técnica da realidade das creches. Esta análise é pautada por critérios e princípios construídos com a participação da comunidade em diferentes fóruns;

c)o relatório da análise técnica é submetido à aprovação do Conselho do Orçamento Participativo onde cada região do município está representada;

d)depois de aprovado, o relatório é "transformado" em resolução pelo CMDCA e o convênio, então, é firmado pela Secretaria Municipal de Educação

PARCERIAS

Além da comunidade, que participa tanto dos fóruns de deliberação para implementação de cada convênio, quanto dos Conselhos envolvidos com a questão da Criança e do Adolescente e dos fóruns de deliberação no interior de cada creche, há também parceiros em outras secretarias e outros fóruns, ampliando a abrangência do programa.

A Secretaria Municipal de Saúde, por exemplo, desenvolve um projeto com estagiários da área de saúde (enfermagem, serviço social, nutrição, medicina, dentre outros) que permanecem um determinado período na creche, atuando em diagnóstico, prevenção e encaminhamento aos postos de saúde da região. Estagiários de psicologia organizam encontros de formação sobre temas de interesse das creches, como relações interpessoais e agressividade. São realizados também cursos de higiene e alimentação para pessoal da cozinha e da limpeza e uma adequação das creches às normas de funcionamento da vigilância sanitária.

Com a Secretaria Municipal de Cultura, há atividades envolvendo teatro, cinemas. E, com a própria Secretaria Municipal de Educação, há interação com o Projeto Graxaim que desenvolve atividades de psicomotricidade relacional em algumas creches.

Outra interface importante é com a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar, que oferece semestralmente 75 vagas para educadores, coordenadores e dirigentes de creches no curso de Recreação e sua Dinâmica na Educação Infantil.

A Secretaria Municipal de Governo é responsável pela articulação do CMDCA, do Fórum de Entidades dos Direitos da Criança e do Adolescente com o governo municipal, e pela relação e interação das secretarias municipais envolvidas no programa.

Também está prevista a participação da iniciativa privada e de outros contribuintes que podem, inclusive, deduzir do imposto de renda, doações feitas ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

RECURSOS

Informações do primeiro semestre de 1998, apontavam gasto orçamentário municipal com o convênio na ordem de R$ 2,6 milhões, o que representa 24,4% do gasto com educação infantil no município. Trata-se de um valor anual, eqüivalendo, aproximadamente, a R$ 217 mil por mês. Considerando que há 100 creches conveniadas, isto significa cerca de R$ 2 mil por creche por mês.

A aplicação dos recursos varia de acordo com a realidade de cada creche. Na maioria das vezes, entretanto, os recursos são aplicados fundamentalmente em pagamento de pessoal (educadores) e alimentação.

Além dos recursos financeiros, a prefeitura disponibiliza recursos humanos diretamente envolvidos neste programa. São 36 pessoas, incluindo coordenadores, assessores pedagógicos, profissionais em prestação de contas e assessor comunitário.

Resultados

A conquista mais importante do programa é melhorar a qualidade de vida das crianças atendidas, que têm espaço para brincar e vivenciar sua infância. Também os pais têm resgatada sua cidadania na medida em que podem interferir na organização do espaço onde seus filhos passam boa parte do dia e são educados.

Também os educadores são valorizados em termos salariais e em termos de aperfeiçoamento profissional. Algumas creches inclusive criaram índices de "incorporação salarial": educadores que retornam à escola ou concluem o 2º grau, por exemplo, obtém acréscimos salariais. Os benefícios aumentavam tanto em acúmulo e construção de conhecimento quanto em salário.

Observando alguns dados populacionais, percebe-se que o Programa Convênios Creches Comunitárias tem um grande número de beneficiados potenciais. Aproximadamente 15% da população total de Porto Alegre está entre zero e nove anos de idade. Além disso, há 334 mil mulheres entre 15 e 44 anos, ou seja, na faixa que os demógrafos chamam de "vida útil reprodutiva". Deve-se ressaltar também que muitas dessas mulheres participam ativamente do mercado de trabalho, sendo, portanto, uma parcela da população que, em potencial, pode ser beneficiada diretamente pelo aumento da oferta de creches.

Observa-se um aumento significativo (21,42%) em termos de recursos orçamentários (números absolutos) entre 1998 e 1999 destinados para o Programa. Observa-se também um aumento de 10% no número de novas creches conveniadas, o que representa o cumprimento da meta numérica estabelecida. Em termos de recursos orçamentários médios por creche, repassados mensalmente, observa-se também um aumento de aproximadamente 10%, visto que os valores saltaram de R$ 2.166,67 por creche repassados mensalmente, para R$ 2.391,61.

Cooperativas de Catadores de Papel

A parceria entre Prefeitura e cooperativa de catadores de papel ajuda a resgatar sua cidadania e reduz gastos com resíduos.

AUTOR: MARCO ANTONIO DE ALMEIDA
CONSULTORA: ELISABETH GRIMBERG
AUXILIAR DE PESQUISA: FÁBIO MALERONKA FERRON

O incentivo municipal às cooperativas de trabalhadores (veja DICAS Cooperativas de Trabalhadores) de baixa renda encontra-se num estágio ainda tímido, apesar de algumas delas serem importantes prestadoras de serviços ao município, principalmente no que se refere à reintegração de populações desempregadas ou marginais, apresentando uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico e social. Além disso, podem ajudar a reduzir custos e a preservar o ambiente, como é o caso das cooperativas de catadores de papel.

EXPERIÊNCIA

Em **São Paulo-SP** (9.842 mil hab.) há um bom exemplo de iniciativa de auto-organização dos trabalhadores, posteriormente apoiada pela prefeitura. A COOPAMARE (Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis) começou associada ao trabalho de um núcleo religioso, ligado à Fraternidade das Oblatas de São Bento e à Organização de Auxílio Fraterno - OAF.

Essas entidades abrigaram inicialmente alguns catadores de papel em seu Centro Comunitário. Os catadores reunidos constataram que se tivessem um carrinho de mão poderiam carregar maior quantidade de materiais até o local de venda. Decidiram então que a "comunidade" compraria as rodas para o carrinho, e os catadores providenciariam sua construção. Os carrinhos passaram a ser usados em escala, ao final da coleta e venda do material, 10% do arrecadado ficavam para um fundo comum, viabilizando a construção de mais carrinhos.

Ao longo deste processo, iniciado em 1982, os catadores construíram vários carrinhos, ao mesmo tempo em que estabeleciam outros vínculos a partir de celebrações, passeios, jogos de futebol. Em 1985, com o aluguel de uma casa, o trabalho assumiu um padrão mais profissional, deixando de lado seu caráter de "bico". A Cooperativa comprou uma balança e passou a trabalhar em mutirão, com mais método, ampliando a eficiência da coleta e da separação dos materiais.

A Cooperativa iniciou a colaboração com o poder local a partir de 1989. Já estava organizada como Associação, dispondo de uma estrutura econômica básica - uma casa onde armazenar o material recolhido nas ruas, capacidade de gerenciamento econômico do fundo comum (o que permitiu adquirir equipamentos necessários como prensa e balança), um sistema de comercialização estável.

O grupo buscou o apoio da SENACOP (Secretaria Nacional de Cooperativismo), que prestou assessoria jurídico-administrativa aos catadores. Apesar de não ser um órgão local, seu apoio foi fundamental para a estruturação da COOPAMARE, sem o que a entidade não teria condições de requerer a colaboração da Prefeitura.

O primeiro passo da Prefeitura foi promulgar um decreto, reconhecendo o trabalho dos catadores como atividade profissional. Fez a concessão de dois espaços públicos para a Cooperativa funcionar - um na Vila Mariana e outro em Pinheiros, com banheiros onde os trabalhadores pudessem tomar banho ao final do dia. Posteriormente foram construídas duas salas para reuniões e administração, cantina, pronto-socorro, além da aquisição de roupas de segurança. Por fim, estabeleceu-se um convênio para o pagamento de serviços prestados pela Cooperativa à prefeitura.

Um fator que favoreceu esta colaboração com a Prefeitura foi a preparação da Conferência da ONU sobre o meio ambiente, a RIO 92, realizada no Rio de Janeiro, que despertou a sensibilidade de governos e sociedade civil para a questão ecológica.

A BUSCA DE PARCERIAS

A COOPAMARE estabeleceu uma parceria com o CEMPRE, ONG que deu apoio financeiro para a elaboração de material didático, contendo metodologias de capacitação e gerenciamento de cooperativas de catadores, criadas pela COOPAMARE-OAF.

O grupo dirigente da COOPAMARE, diante de dificuldades que se avolumaram ao longo do tempo, está buscando redefinir o sistema de funcionamento da Cooperativa. Os atuais cooperativados querem ampliar sua "rede de ajuda", identificando novos parceiros. Contudo ainda não há uma definição clara destes colaboradores. A médio e longo prazo acreditam que terão condições de conseguir, por exemplo, apoio do setor empresarial, para recolher o material diretamente nas fábricas.

DIFICULDADES

Os obstáculos enfrentados pela COOPAMARE devem ser levados em conta para prevenir problemas que este tipo de cooperativa pode encontrar:

a) o mercado de recicláveis, extremamente flutuante, não manteve seus preços estáveis, gerando instabilidade no rendimento dos trabalhadores. Isso somado ao desaquecimento do mercado reduziu drasticamente as já escassas economias dos associados da cooperativa;

b) as políticas públicas (na esfera federal, estadual, municipal) voltadas para as populações de rua são insuficientes. Estas pessoas estão largadas à sua própria sorte, sem nenhum apoio institucional que os capacite a se integrarem, em melhores condições, nos processos sócio-econômicos de geração de renda;

c) houve colaboração do poder público municipal entre 1989-92, mas não continuou na gestão seguinte, que repassou o convênio para a OAF. A suspensão do convênio só não prejudicou ainda mais a Cooperativa porque a OAF continuou destinando uma parte da verba desse convênio para pagamento de serviços prestados à mesma;

d) a mudança da sede, do centro da cidade para o bairro de Pinheiros, dificultou o acompanhamento do trabalho de direção da cooperativa por parte da OAF. Sem a assessoria, a cooperativa diminuiu sua capacidade de mobilizar e qualificar os catadores.

RESULTADOS

No caso da COOPAMARE, a parceria com o poder público obteve os seguintes resultados:

a) espaços de trabalho mais adequados reverteram em melhores condições de comercialização, preço e organização do trabalho, diminuindo o deslocamento do material a ser recolhido. Houve um ganho de legitimidade junto ao mercado comercializador: os fabricantes e intermediários passaram a recolher sistematicamente o material na sede da COOPAMARE. Os catadores obtiveram, também, visibilidade e aceitação pública por vários setores da sociedade: comerciantes, donas-de-casa, empresas, população em geral;

b) a participação dos catadores neste projeto possibilitou-lhes resgatar a dignidade e a cidadania. A violência e a marginalidade, vividas nas ruas, deixaram de compor o cotidiano destas pessoas. O aumento de renda e melhores condições de trabalho permitiram a reestruturação de suas vidas; e

c) a Prefeitura reduziu os gastos com resíduos, que deixaram de ir para aterros sanitários, aumentando a vida útil dos mesmos e reduziu os investimentos em novos espaços com esta finalidade.

Conclusão

A experiência da COOPAMARE aponta caminhos para a ação das prefeituras na relação com as cooperativas de catadores de papel. Elas podem apoiar sua estruturação cedendo uma área pública, balança, prensa, carrinhos de mão, monitores para atuar na capacitação dos catadores, assessoria para a formação jurídico-administrativa da entidade, etc. É uma cooperação simples, que pode ser reforçada pelo poder público municipal com medidas institucionais.

A Prefeitura pode absorver parte da população organizada sob forma de cooperativas ou micro-empresas de reciclagem, em um sistema mais participativo de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, em vez de, por exemplo, contratar empreiteiras para recolher o material reciclável. Uma possibilidade é desenvolver uma ampla campanha de separação de lixo nas casas, para ser recolhido pelos catadores.

As Prefeituras também podem exigir que o lixo seja colocado já separado nas ruas, em horário que permita aos catadores recolherem os materiais com segurança (em horários de congestionamento do trânsito, por exemplo, os catadores não podem coletar os materiais).

Uma das principais metas da colaboração prefeitura/catadores de papel deve ser a integração destas pessoas na vida da cidade através de um trabalho socialmente relevante, mostrando-as como uma categoria de trabalhadores que contribui para o desenvolvimento do município, e ajudando-as a vencerem o estigma que as cerca. Além disso, apoiar uma iniciativa como essa possibilita a geração de emprego e renda.

Cooperativas de Trabalhadores

As prefeituras, ao incentivarem a formação de cooperativas de trabalhadores, oferecem alternativas de geração de emprego e renda e ajudam a fortalecer a economia local.

AUTOR: MARCO ANTONIO DE ALMEIDA
AUXILIAR DE PESQUISA: FÁBIO MALERONKA FERRON

O cooperativismo começou a ser implementado no Brasil na década de 70, como alicerce para a comercialização de produtos agrícolas. Com isso, a legislação preocupou-se com sua regulamentação apenas em zonas rurais. Hoje, além de contar com as tradicionais cooperativas agropecuárias, de habitação e de serviços, o cooperativismo, diante do aumento do desemprego, apresenta-se como uma perspectiva econômica viável também no cenário urbano.

Apesar de serem importantes no combate ao desemprego e ao subemprego, as cooperativas de trabalhadores (especialmente os de baixa renda) ainda encontram muito pouco incentivo por parte do governo municipal.

O QUE FAZEM AS COOPERATIVAS ?

As cooperativas de trabalho, de tamanho e perfil variáveis, cobrem um amplo leque de atividades e inserem-se de diversas formas na economia local, encaixando-se basicamente em três tipos de operação:

a) *prestação de serviços a particulares*: cooperativas de construção, de marcenaria, de limpeza de terrenos, etc.;

b) *produção e comercialização de bens:* cooperativas de costureiras, doceiras, de artesanato e fabricação de produtos populares; e

c) *prestação de serviços públicos:* possuem estrutura semelhante às do primeiro tipo, com a diferença de atuarem em áreas como limpeza e obras públicas, prestação de serviços técnicos especializados para prefeituras, etc.

O QUE PODEM FAZER AS PREFEITURAS ?

Por diferenciar as associações civis das comerciais pela natureza de suas ações e não pela forma como estão compostas, o modelo político/jurídico brasileiro optou pelo apoio à pequena produção através de sociedades civis sem fins lucrativos. O incentivo à micro e à pequena empresa a partir de cooperativas e/ou associações de trabalhadores pode se dar das seguintes formas:

a) redução tributária sobre as empresas;

b) desburocratização administrativa para implementação das empresas;

c) incentivo e acompanhamento do município na formação das associações, redirecionando sociedades civis como gestoras de empresas;

d) favorecimento em licitações, possibilitando ações conjuntas de microempresários para a aquisição de tecnologia, treinamento de mão-de-obra, compra comum de equipamentos, comercialização, produção e circulação, entre outros.

A prefeitura pode exercer um papel estratégico indicando os espaços econômicos possíveis de serem ocupados pelas cooperativas, ou mesmo articulando ativamente a criação destes espaços em conjunto com empresas e sociedade civil através de Fóruns Locais de Desenvolvimento. Esta atuação também pode ultrapassar o nível local, pela cooperação com outros municípios numa ação regionalizada.

EXPERIÊNCIAS

Algumas experiências foram iniciativas da própria sociedade civil, sendo posteriormente assimiladas pelo poder público. É o caso, por exemplo, dos triciclistas dominicanos. Em **São Domingos**, capital da República Dominicana (1.500 mil hab.), o triciclo com rodas emparelhadas na frente é utilizado para a distribuição de frutas, legumes, carvão, e outros produtos. A maioria dos triciclistas não tem como adquirir seu próprio triciclo e chega a pagar 20% de sua renda média diária pelo aluguel.

Em 1980, uma entidade de desenvolvimento local - Fundación para el Desarollo Dominicano - discutiu a questão com a Acción Internacional, que presta assistência técnica a microempresas na América Latina. Formularam um plano para a criação de um fundo de empréstimo que possibilitaria a compra dos triciclos a crédito. Como um triciclista isolado seria um risco alto para esse fundo de empréstimo, exigiu-se que fossem montados grupos de cinco a sete triciclistas.

Em 1989 já existiam mais de 200 grupos. Alguns já conseguiram saldar suas dívidas e, pela primeira vez, tornaram-se proprietários de seu instrumento de trabalho. A partir dessa experiência, os grupos se organizaram, fundando a Associação dos Triciclistas. A associação se desenvolveu, formulando um seguro de saúde rudimentar e angariando fundos para as despesas funerárias, além de planejar uma oficina para reparos nos triciclos, com peças sobressalentes à disposição dos associados.

Os triciclistas, através de sua associação, passaram a ser um interlocutor importante do poder municipal, negociando impostos, taxas, formas de ocupação do espaço público, etc., fazendo com que uma iniciativa da sociedade civil envolvesse o Estado na geração de emprego e renda através do diálogo com os trabalhadores.

Uma forma mais direta de participação do poder público municipal foi o caso das cooperativas de trabalhadores da construção civil, a partir da experiência do Funaps Comunitário, um programa de construção de casas populares em regime de mutirão autogestionário, implantado pela prefeitura de **São Paulo-SP** no período 1989-1992. Alguns mutirões desenvolveram um programa de formação de mão-de-obra, muitas vezes com a ajuda de órgãos como o SENAI e o SENAC. Esses programas, além de capacitarem profissionalmente vários dos integrantes para atenderem às necessidades internas, permitiram que disputassem posições mais qualificadas no mercado de trabalho.

Uma das equipes de profissionais, a do mutirão do Jardim São Francisco, constituiu uma cooperativa de mão-de-obra para a prestação de serviços remunerados em outras construções, dentro ou fora do programa mantido pela prefeitura. Além de reunir profissionais de construção civil, a Cooperativa de Trabalhadores de Construção em Habitação Popular Leste I,

também construiu uma fábrica de blocos e de outros componentes de construção, como argamassa armada, madeira e concreto, empregando diversas pessoas e ampliando seu potencial de atuação.

Em **Santos-SP** (419 mil hab.) a SEAC (Secretaria de Ação Comunitária) vem incentivando práticas de associação entre os trabalhadores. Desenvolveu um programa junto aos "carrinheiros" (catadores de papel), incentivando a criação de uma cooperativa da categoria. A prefeitura articulou contatos com uma ONG da Bahia, que forneceu carrinhos para a coleta de sucata, e com uma entidade holandesa, a ICCO (Organização Inter-Eclesiástica para a Cooperação e o Desenvolvimento), que doou recursos para a construção da sede da cooperativa. A prefeitura também cedeu o terreno para a instalação da cooperativa.

Já no caso das costureiras, a prefeitura santista ofereceu cursos e material de trabalho. Na medida em que as costureiras se organizaram e começaram a produzir, passaram a ter condição de investir na compra de maquinário e matéria-prima. Aos poucos, o poder público foi ressarcido e se retirou da atividade, gerida de forma cada vez mais autônoma pelas costureiras.

Em Rio Branco-AC, a prefeitura distribui "Kits Profissionais" (veja DICAS Kit Profissisonal).

DIFICULDADES

O aumento do desemprego cria dificuldades para as cooperativas de trabalhadores. Ao contrário do que em geral se imagina, o trabalho autônomo cresce na medida em que crescem os empregos formais da localidade. A diminuição destes últimos, causada pelo desemprego, restringe o crescimento do mercado informal de serviços e produtos, ao restringir o poder de consumo.

Por outro lado, tanto associações quanto cooperativas tornam-se muito vulneráveis se expostas à concorrência com grandes empresas, mais capitalizadas e com maior tradição perante o consumidor. Do total de microempresas implantadas no País, avalia-se que 90% delas fechem antes de completar um ano.

Esse fato muitas vezes inibe o incentivo municipal a cooperativas e associações, revelando o desperdício de um dos aspectos mais fundamentais destes empreendimentos: a absorção da mão-de-obra invisível.

O incentivo municipal às cooperativas de trabalhadores de baixa renda, na maioria das vezes é precário e limitado à assistência contábil, sem contar com uma política especial de crédito, ou com a efetivação de mercado para seus produtos ou serviços, fazendo com que esse tipo de empreendimento esteja atrelado a parcerias rudimentares, ainda que eficientes, como alguns mutirões de habitação, desperdiçando seu potencial social e econômico.

Resultados

É importante que a gestão municipal, diante do crescente desemprego, favoreça ações que envolvam a comunidade em atividades que gerem benefícios e renda. Uma das possibilidades é implantar a terceirização, mediante a atuação de cooperativas de trabalhadores.

A terceirização de serviços públicos municipais por meio de cooperativas pode propiciar maior eficácia na aplicação e no gerenciamento de recursos públicos. É fundamental não perder os critérios sociais na forma como é executada essa política. A redução de quadros e da máquina administrativa não é o objetivo principal da terceirização, podendo ser, no máximo, um resultado indireto dela.

O incentivo à criação e à organização de cooperativas de trabalhadores como prestadoras de serviços ao município, principalmente quando se referem à reintegração de populações desempregadas ou marginais, apresenta uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico e social.

Dentre as muitas vantagens dessas cooperativas podemos destacar as seguintes:

·aumento do grau de sociabilidade e de participação de parcelas excluídas da população;

·aumento do número de empregos;

·retorno tributário.

As ações conjugadas de pequenos produtores da economia informal pode favorecê-los na produção e na comercialização de bens e serviços, ao mesmo tempo fortalece o município com a geração de emprego e renda. Por sua agilidade e complementaridade às grandes unidades industriais, estas cooperativas alicerçam a economia local, contribuindo para o desenvolvimento social sustentável do município.

Crédito Popular

Crédito popular para pequenos empreendimentos, formais ou informais, ajuda a gerar empregos no município.

AUTOR: MARCO ANTONIO DE ALMEIDA
AUXILIAR DE PESQUISA: FÁBIO MALERONKA FERRON

As camadas mais pobres da população somente terão melhor qualidade de vida se tiverem acesso a emprego e se houver distribuição de renda.

Dentre as medidas que começam a ser testadas e mostram resultados diretos e imediatos, a democratização do crédito ganha cada vez mais destaque.

A combinação de políticas que incentivem o desenvolvimento da micro e pequena empresa, bem como de cooperativas de produção e de serviços, é um caminho importante a ser seguido. Esta política, por si só, não resolve os problemas decorrentes do desemprego e da falta de um projeto global para a economia brasileira, mas é de grande relevância.

Até hoje os recursos do governo e do sistema financeiro, que são recursos provenientes da população, sempre financiaram os grandes empresários. Os pequenos e micro empresários encontram muitas dificuldades para obter linhas de crédito, e o trabalhador, informal ou que esteja iniciando alguma atividade autônoma, também fica à margem dessa possibilidade.

Por toda a cidade há milhares de pequenos empreendimentos econômicos formais ou informais, pessoais ou com poucos empregados. Estes empreendimentos representam o sustento de milhares de famílias e têm sido a alternativa encontrada por muitos trabalhadores desempregados. Ao mesmo tempo, servem para complementar a atividade econômica em diversas áreas da produção, comércio e prestação de serviços, formando, em seu conjunto, um setor significativo da economia.

Ainda assim, o micro e o pequeno empreendedor são vistos, por muitos, como um problema de natureza estritamente pessoal e particular.

ECONOMIA POPULAR

Todo negócio precisa de crédito para investimento e capital de giro. No caso do pequeno empreendedor, as condições do crédito oferecido pela rede bancária são proibitivas. Além das altas taxas de juros, há um conjunto de exigências - de garantias a documentos - impossíveis de serem satisfeitas por este segmento.

Em vários países há experiências bem-sucedidas de instituições especialmente voltadas para a oferta de crédito em níveis e condições adequados para pequenos negócios. Estas instituições trabalham comunitariamente, com fortes vínculos junto aos prováveis tomadores de crédito. Estabelecem mecanismos de concessão de crédito baseadas no "aval solidário", onde um conjunto de pessoas assume responsabilidade pelos créditos uns dos outros. Os níveis de inadimplência nestas instituições são muito mais baixos que os índices médios verificados na rede bancária normal.

Ao assegurar crédito para pequenos negócios, ajuda a viabilizar a sobrevivência de pessoas que não encontram trabalho no mercado formal e não poderiam concorrer sem algum tipo de apoio.

EXPERIÊNCIAS

Além de algumas experiências não-governamentais, existem hoje no Brasil dois exemplos de política pública de crédito popular, capazes de realmente atender às necessidades dos mais variados tipos de empreendimentos econômicos. Em função do volume de crédito disponível e do apoio institucional dos poderes executivos, são experiências pioneiras no País, que seguem o sucesso de experiências internacionais, como a do Grameen Bank, de Bangladesh (vide box). Em **Porto Alegre-RS** (1.280 mil hab.) existe a PORTOSOL - Instituição Comunitária de Créditos (veja DICAS Portosol), uma associação civil, sem fins lucrativos, formada por iniciativa da Prefeitura, associada a outros parceiros. Esta instituição funciona desde janeiro de 96 e realizou mais de 500 operações de crédito com valor médio de R$ 1.300,00. Na capital gaúcha, a Prefeitura identificou 32.000 unidades econômicas de pequeno porte, dentre as quais de 10.000 a 17.000 seriam potencialmente tomadoras de crédito.

Em **Brasília-DF** (1.673 mil hab.) existe o programa de crédito vinculado à Secretaria do Trabalho e operacionalizado em conjunto com o BRB (Banco Regional de Brasília). Este programa foi lançado em dezembro de 95 e já teve 123 pedidos de crédito aprovados. Junto com o crédito, o programa orienta quanto à melhor maneira de desenvolver as atividades.

PROJETO DE LEI

Um projeto de lei apresentado à Câmara Municipal de São Paulo pelo vereador Sérgio Rosa viabiliza a concessão de crédito a pequenos e micro empreendedores, podendo servir de exemplo para outros municípios, respeitadas as particularidades de cada um. Projeto de Lei nº 1.161, de outubro de 1995:

Art. 1º - O Poder Executivo Municipal deverá criar ou vir a integrar instituição que tenha por finalidade precípua facilitar a concessão de crédito a pequenos e micro empreendimentos econômicos instalados no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 2º - A instituição de que trata o Art.1º deverá necessariamente pautar-se pelos seguintes princípios:

I.ter a sua direção compartilhada com a sociedade civil;

II.desenvolver política de crédito voltada aos segmentos não atendidos pela rede bancária existente;

III.fundar sua política em uma ação comunitária, em contato direto com os empreendedores alvos da instituição;

IV.desenvolver sistema da garantia solidária, com crédito e aval assumido por conjunto de tomadores;

V.facilitar concessão do crédito, diminuindo as exigências e agilizando a análise da operação; e

VI.não objetivar o lucro, mas garantir a auto-sustentação da instituição, estabelecendo parâmetros que asseguram o retorno do capital inicialmente investido no prazo máximo de 3 anos.

Art. 3º - Os pequenos e micro empreendedores de que

trata esta lei compreendem todos os cidadãos que desenvolvam atividades econômicas, formais ou não, no âmbito da produção, comércio ou prestação de serviços, e cuja receita mensal bruta comprovada ou estimada, não ultrapasse o montante de 263 Unidades Ficais do Município (UFM), ou outro índice que venha a substituí-la.

Art. 4º - Fica o Poder Executivo Municipal obrigado a instalar Comissão de Estudos, no prazo máximo de 60 dias a partir da publicação desta lei, com o objetivo de embasar e viabilizar a criação e/ou a participação em instituição de que trata o Art.1º da presente lei.

I - O objetivo da Comissão de Estudo é o de identificar o perfil dos pequenos e micro empreendimentos instalados na cidade, conhecer as principais dificuldades enfrentadas por este setor, questionar do interesse e da necessidade de crédito para a fixação e expansão do empreendimento, identificar as dificuldades para a obtenção de crédito e do interesse de ser tomador de crédito e condições especiais de juro, garantias e exigências; bem como apresentar a(s) forma(s) jurídica(s) mais adequada(s) ao funcionamento da entidade aqui proposta.

II - A Comissão de Estudo referida no *caput* deverá ser composta por representantes do Poder Executivo Municipal e por igual número de pessoas indicadas por entidades representativas ou que desenvolvam trabalho dirigido aos pequenos e micro empreendedores objeto desta lei.

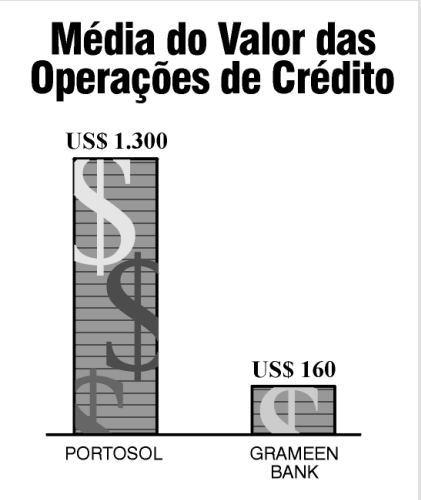
III - A Comissão terá o prazo de 180 dias para desenvolver seus trabalhos, ao final do qual apresentará relatório de seus resultados, enfocando os aspectos assinalados no d1, bem como outros que julgar relevantes, que será publicado *no Diário Oficial do Município.*

Art. 5º - As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Banco do Povo

A experiência de crédito popular mais conhecida internacionalmente é o Grameen Bank em Bangladesh, também conhecida por Banco do Povo. Surgiu da obstinação de seu fundador, o professor de economia Mohamad Yunus. Após emprestar US$ 20 do próprio bolso a um camponês em dificuldades, que logo lhe devolveu o dinheiro, buscou institucionalizar o financiamento de atividades que gerassem renda para a parcela pobre da população, contra a oposição e a descrença dos banqueiros tradicionais. Hoje o Grameen Bank possui agências em 35 mil vilarejos, atendendo a 2 milhões de clientes com uma taxa de inadimplência muito inferior à de outras instituições de crédito.



Segundo a filosofia da instituição, o crédito é um direito do ser humano e a atividade do banco aposta na iniciativa do tomador e na sua capacidade individual de discernir o que pode e precisa fazer para melhorar a própria vida. O financiamento é feito a grupos e não a pessoas isoladas, mas a responsabilidade é individual. A atividade do banco pretende contribuir para a auto-organização das pessoas em atividades diretamente ligadas à sua sobrevivência e de fácil compreensão. Financiam-se iniciativas que gerem renda ou habitação, nunca o consumo, com clara opção pelo apoio à atividade informal, tida como indispensável nas condições do meio rural do país.

A princípio não há limite de crédito; após o reembolso do primeiro empréstimo, as pessoas passam a ter acesso a quantias maiores. Segundo dados do próprio banco, a linha de pobreza costuma ser vencida no décimo contrato. Atualmente, cerca de um terço dos clientes do banco já ultrapassou esse limiar. Além isso, o banco priorizou financiamento às mulheres (85% dos tomadores), baseado na convicção de que elas possuem um papel fundamental na administração da família e nas atividades de subsistência de seus integrantes.

O Grameen Bank opera com valores pequenos (de US$ 50 a U$ 500, com média de US$ 160) e prazos curtos, financiando os tomadores de empréstimo sem a preocupação de aprovar projetos de acordo com prioridades definidas previamente, incentivando as pessoas a utilizarem-no da forma que melhor lhes parecer, aspecto indispensável inclusive para manter o baixo custo administrativo e a agilidade.

Criança Fora da Rua, Dentro da Escola

Para tirar crianças e adolescentes da rua é preciso investir na educação e na saúde das próprias crianças mas também dar atenção a suas famílias, por meio de programas de geração de emprego e renda e melhoria das condições de moradia.

AUTORA: ANA PAULA MACEDO SOARES

Em 1994, o Governo do Estado do Ceará, realizou uma pesquisa na cidade de Fortaleza, constatando a existência de 5.962 crianças, entre 5 e 17 anos, que, mesmo mantendo vínculo com suas famílias, freqüentavam os semáforos, as praças, a orla marítima e outros locais para complementar a renda familiar. Nessa época, também foi identificada a existência de um grupo de 184 crianças e adolescentes, sem vínculos familiares, morando na rua, dependendo da mendicância para sobreviver. Tendo em vista esta realidade, foi concebido o Programa "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola".

OBJETIVO

O Programa tem dois objetivos. O primeiro é retirar as crianças e os adolescentes da rua, reinserindo-os em sua comunidade e contexto familiar, combatendo o trabalho e a exploração infantil. Para isso, promove melhorias nas condições de vida das famílias mais carentes, que se encontram em situação de risco, buscando construir um ambiente saudável de convivência. O programa atua junto às famílias para que estas possam estimular o desenvolvimento educativo de seus filhos, exercendo, gradualmente, papel ativo nessa função. O programa busca promover a reestruturação das famílias, com ações de assistência e apoio para a geração de renda.

O segundo objetivo do programa é introduzir e manter essas crianças e adolescentes na escola e nos programas socioeducativos, garantindo o aproveitamento do aprendizado.

Para alcançar esses objetivos, promove-se a ação articulada dos programas e serviços do setor governamental e não-governamental, de forma a atender integralmente essas famílias.

ETAPAS

O trabalho começou com a localização dos pontos críticos da cidade, onde havia maior concentração de meninos e meninas pedindo esmola. Nesses pontos, realizou-se o trabalho experimental junto a 500 crianças, com visitas freqüentes às suas famílias, para maior adesão ao programa. Houve um treinamento específico para educadores sociais e foi realizada uma campanha nos meios de comunicação para estimular a colaboração da comunidade.

O primeiro passo é o contato pessoal do educador social com as crianças e adolescentes. Os educadores procuram conquistar a confiança da criança, ou adolescente, por meio de um contato amistoso e informal. Com essa primeira abordagem, os educadores visitam as famílias das crianças, quando fazem um levantamento gerais encontradas.

As fichas são encaminhadas à Fundação de Ação Social (FAS), cujos técnicos realizam um segundo contato com as famílias, identificando suas potencialidades e carências. Nas visitas, os técnicos convidam os pais das crianças a conhecerem e freqüentarem os Centros Comunitários.

Nos Centros Comunitários, os técnicos da FAS reúnem-se mensalmente com os pais da criança para debater o Estatuto da Criança e do Adolescente, o papel da família no Programa "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola", o relacionamento conjugal e a auto-estima. Também são ministradas palestras sobre educação sexual e educação para saúde (prevenção às doenças sexualmente transmissíveis, prevenção ao câncer, etc.).

Nesses Centros, são realizadas também oficinas e debates com temas ligados à atuação da mãe na estrutura familiar e os direitos da mulher. Os Centros auxiliam em reformas nas casas das famílias, fornecem cestas básicas, fazem expedição de documentos básicos e promovem o engajamento das famílias em projetos comunitários.

Os Centros Comunitários atendem principalmente aos pais das crianças que se encontravam nas ruas, mas prestam outros serviços às famílias, podendo encaixar os filhos maiores de idade em programas voltados para a profissionalização. Também há grupos de vivência para terceira idade.

Existem 10 Centros Comunitários atendendo seis bairros. Alguns Centros Comunitários atendem mais de 100 famílias. A FAS e os Centros Comunitários são vinculados à Secretaria de Ação Social.

As crianças e adolescentes são encaminhados às escolas e programas socioeducativos. Em um período do dia, a criança vai à escola, no outro turno, freqüenta os programas socioeducativos: ABC (centros para Aprender, Brincar e Crescer), o Circo Escola, a Casa do Menino Trabalhador, a Casa da Juventude ABC, onde a criança e o adolescente fazem trabalhos ligados à arte, cultura e recebem reforço escolar. De acordo com a idade do adolescente, ele freqüenta oficinas de capacitação para o trabalho. Por exemplo, são oferecidas oficinas com cursos de informática, oficinas para aprendizagem do ofício de cabeleireira, confecção de doces, entre outros. Os centros ABC são ligados à FAS e à Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará.

Quando a renda *per capita* da família é inferior a 30% do salário mínimo, é repassada uma bolsa-aprendizagem, cujo valor varia entre meio e um salário mínimo, de acordo com o número de filhos. A condição imposta é que as crianças e adolescentes freqüentem tanto as escolas quanto os equipamentos sociais, isto é, devem ter os dois períodos do dia ocupados, evitando o seu retorno às ruas, e apresentar freqüência de, pelo menos, 95%. As bolsas têm duração de seis a dez meses. Mesmo que a família não receba mais a bolsa, pode continuar freqüentando os Centros Comunitários e as crianças continuam freqüentando as escolas e os equipamentos sociais. As famílias continuam tendo acesso aos serviços de saúde e, caso precisem de auxílio financeiro para pequenas reformas em suas moradias, são atendidas.

PARCERIAS

O Programa "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola" é realizado pelo Governo do Estado do Ceará, em parceria com o setor empresarial e a sociedade civil. A iniciativa do programa coube à Secretaria do Trabalho e da Ação Social do Estado do Ceará, que é o órgão gestor do programa.

A Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará é responsável pela coordenação e execução das políticas sociais de atendimento à criança e ao adolescente. A FAS realiza o acompanhamento sistemático das famílias, buscando incentivar a responsabilidade dos pais em relação aos filhos, auxiliando na recuperação de moradias, concedendo

cestas básicas, encaminhando a serviços de saúde, expedindo documentos básicos e promovendo o engajamento das famílias em projetos comunitários.

O Sistema Nacional de Empregos (SINE) oferece cursos de qualificação profissional para adolescentes e seus familiares, encaminhando-os ao mercado de trabalho.

A Secretaria de Educação assegura vagas nas escolas para as crianças e adolescentes encaminhados pelo programa, enviando mensalmente relatório de freqüência e avaliação descritiva do desempenho escolar.

A Secretaria de Saúde garante o atendimento médico e hospitalar àqueles encaminhados pelo programa.

A Secretaria de Segurança Pública (SSP) oferece segurança aos educadores sociais que trabalham nas áreas de risco, prestando apoio onde a ação dos educadores é limitada.

O Juizado da Infância e Adolescência é responsável pelo atendimento jurídico prestado em forma de orientação e encaminhamentos.

O Ministério Público intervém junto às famílias a fim de evitar a exploração e o retorno das crianças e adolescentes às ruas.

O Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA) delibera acerca das ações a serem desenvolvidas e gerencia o Fundo Estadual da Criança e do Adolescente (veja DICAS Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

O Conselho Tutelar fornece apoio ao encaminhamento dos processos do programa, fiscalizando o trabalho desenvolvido.

Algumas ONGs estão articuladas ao programa, auxiliando nos trabalhos socioeducativos, como a realização de oficinas para as crianças e adolescentes.

A classe empresarial faz o repasse de 1% do Imposto de Renda, destinado-o para o Fundo Estadual da Criança e do Adolescente, atuando em parceria com a Secretaria da Ação Social e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará no apoio às iniciativas do programa.

A comunidade participa comunicando à equipe do programa a localização de crianças nas ruas, por meio de ligações telefônicas. Para isso, houve grande campanha, nos meios de comunicação, para combater a doação de dinheiro a crianças, incentivando-se outras formas de auxílio, como a prática de telefonar para a central de atendimento do programa, informando a presença de crianças em determinado ponto da cidade. Os meios de comunicação também foram utilizados para incentivar a sociedade a contribuir com o Fundo da Criança e do Adolescente.

EXPANSÃO DO PROGRAMA

O Programa "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola" está estabelecido na cidade de Fortaleza, mas já está sendo expandido para a área metropolitana. Além disso, planeja-se implementar o programa em outros municípios do Ceará. A expansão do Programa "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola" para os municípios do interior estará articulada com o Programa de Apoio a Reformas Sociais (PROARES), que é um programa estadual que apóia a disseminação das políticas públicas nos vários municípios do Estado do Ceará.

O PROARES cria a estrutura para políticas públicas articuladas, permitindo a expansão do programa em municípios do interior, onde ainda não há infra-estrutura para sua implantação. O PROARES faz estudo e diagnóstico das condições da educação, saúde, cultura e assistência social do município.

RECURSOS

O Programa "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola" é mantido basicamente com recursos estaduais: 2,67% dos recursos do Estado do Ceará destinam-se ao programa. O setor privado contribui com doações para o Fundo da Criança e do Adolescente.

O programa é constituído por 57 educadores sociais, dois assistentes sociais e dois pedagogos, dez técnicos alocados da Fundação de Ação Social e uma coordenadora.

DIFICULDADES

As dificuldades referem-se às perspectivas de superação da desigualdade social, com o constante crescimento do número de pessoas marginalizadas, destituídas de bens materiais, de educação e excluídas do mercado de trabalho.

Outra dificuldade é a inserção das crianças e adolescentes de rua nas comunidades escolares. Tampouco a metodologia empregada correspondem à realidade de risco social vivida por estas crianças, o que torna mais difícil ainda a adaptação à vida escolar. Buscando resolver esse problema, houve divulgação do objetivo e estratégia do programa junto às escolas, sensibilizando diretores e professores para o acompanhamento das crianças e adolescentes encaminhados pelo programa, sendo que a Secretaria da Educação promoveu o treinamento de professores para auxiliar a adaptação e o acompanhamento das crianças e adolescentes.

Para tornar a escola mais interessante e convidativa para os alunos, foi concebido o modelo de "escola viva". Nessa escola, as crianças integram ativamente a vida escolar, colaborando na construção da escola, fazendo hortas e participando de várias atividades.

Resultados

O Programa colabora para a melhoria da educação, saúde, moradia, profissionalização e renda das crianças, adolescentes e famílias atendidas, melhorando a qualidade de vida dessa população.

É importante ressaltar que os meninos e meninas carentes passam a infância e adolescência em escolas e equipamentos sociais; isto é, aprendendo e brincando, distantes do trabalho e da exploração infantil. A reestruturação da família e da comunidade local também são resultados significativos do Programa.

Os Centros Comunitários realizaram 103 encaminhamentos para o balcão de empregos e 189 encaminhamentos para cursos de profissionalização. Foram atendidos 110 pedidos de fornecimento de instrumental para trabalho e 302 pedidos de reformas de moradia. Houve 110 encaminhamentos para serviços de saúde, 342 cestas básicas foram fornecidas e 820 documentos foram expedidos pelos Centros Comunitários. Além disso, também houve, por meio dos Centros Comunitários, 280 engajamentos de pessoas em projetos comunitários.

A pesquisa, realizada em 1994, apontou a existência de 5.962 crianças e adolescentes que freqüentavam semáforos, praças e orla marítima e apontou também a existência de 184 meninos e meninas sem vínculo familiar.

A coordenação do programa contabilizou os resultados do Programa "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola", considerando o período que vai de agosto de 1996 a março de 1999. Nesse período, foram cadastradas 5.363 crianças e adolescentes; enquanto 2.425 famílias foram visitadas e diagnosticadas. Considerando as crianças e suas famílias, houve um total de 9.574 encaminhamentos realizados pelo Programa "Criança Fora da Rua, Dentro da Escola".

Entrevistas realizadas com: Lúcia Maria Bezerra Veras (telefone: 0 XX 85-261-8188), Rute Barrocas (telefone: 0 XX 488-5150) e Tânia Maria Maciel Alencar (telefone: 0 XX 264-1421)

Defesa Civil Municipal

A criação de uma Comissão de Defesa Civil permite à prefeitura agir com rapidez em situações de emergência, minimizando as conseqüências das calamidades públicas.

AUTOR: MARCO ANTONIO DE ALMEIDA
AUXILIAR DE PESQUISA: FÁBIO MALERONKA FERRON

Em situações de calamidade pública, como acidentes, incêndios, inundações, a prefeitura muitas vezes não sabe que atitude tomar para atender rapidamente as necessidades da população e minimizar os efeitos da catástrofe. A criação de uma Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDEC) facilita a coordenação das ações de emergência e a distribuição de tarefas entre os diversos setores, além de estabelecer parcerias com órgãos não-municipais, centralizando informações e descentralizando ações preventivas, assistenciais, de socorro e recuperativas.

CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

A Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Governo do Estado de São Paulo sugere algumas providências que os governos municipais podem tomar para a criação e viabilização da COMDEC. A principal competência da COMDEC é o gerenciamento, em áreas urbanas, das emergências de origem natural ou tecnológica que requerem planos de ações abrangentes e com respostas imediatas, para atender satisfatoriamente as necessidades específicas de cada ocorrência.

A Defesa Civil precisa dar respostas rápidas às situações emergenciais. A criação e implementação da COMDEC vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito permite uma visão global do município e maior agilidade nas ações e na tomada de decisões. Além disso, há um ganho político, pois não privilegia nenhuma secretaria, evitando transtornos e desgastes para o administrador municipal.

Para a criação da COMDEC é importante envolver equipes multidisciplinares de técnicos da prefeitura, e também a iniciativa privada e a comunidade.

O ideal para funcionamento da COMDEC é que ela tenha estrutura suficiente para operar 24 horas por dia, ativando, inclusive, o código especial 199 - Disque Defesa Civil.

A colaboração dos diversos órgãos da prefeitura é fundamental para o trabalho da Defesa Civil, especialmente na prevenção e fiscalização. As áreas diretamente envolvidas são as de Serviço Social, Obras (estrutura operacional e máquinas) e Engenharia do Sistema Viário.

A fim de incentivar o serviço voluntário (agentes da Defesa Civil), obtendo a colaboração da população e envolvendo-a nas várias fases das ações da Defesa Civil (de prevenção, socorro, assistência e recuperação), podem ser criados mecanismos de incentivo tais como isenção do IPTU e de outras taxas.

Depois que a COMDEC estiver criada e estruturada, entre outros planos e programas, poderá:

1) investir na fase preventiva através de trabalhos de conscientização, perante a comunidade local, em vários tópicos: medidas para minimizar os efeitos das chuvas excessivas (enchentes e deslizamentos), emergência com gás de cozinha, drogas, acidentes no lar, acidentes de trânsito, etc.;
2) promover campanhas de impacto: vacinação, agasalho, poluição do ar, etc.;
3) promover a criação de Núcleos Comunitários de Defesa Civil - NUDECs, orientando-os em procedimentos a serem executados em áreas sujeitas a desastres, possibilitando maior agilidade nas intervenções da Defesa Civil, através da descentralização e regionalização dos trabalhos;
4) desenvolver o levantamento das áreas de risco do município, propondo soluções ao Executivo municipal para o enfrentamento dessas ameaças;
5) criar sistemas informatizados de cadastro de recursos públicos e privados, interagindo com planos de atendimento de emergências de Defesa Civil;
6) implantar a viatura educativa, equipada com recursos audiovisuais, como suporte para atividades educacionais e de prevenção.

EXPERIÊNCIAS

O programa de Defesa Civil da cidade de **Campinas-SP** (878 mil hab.) teve início em 1990, com a criação da COMDEC, encarregada de elaborar um plano de emergência para o município. Em 1993, essa comissão foi transformada em departamento, adquirindo quadro próprio, recursos e infra-estrutura.

A equipe é enxuta, com cerca de 30 integrantes, embora seja difícil encontrar pessoas que correspondam ao perfil requerido pelo trabalho. Conta também com cerca de 30 voluntários ("brigadistas civis").

A Defesa Civil de Campinas, além de atender à população 24 horas por dia através do telefone 199, desenvolve também uma série de programas de prevenção e fiscalização: produtos perigosos, radiação, planos de emergência para enchentes, para fogo em mata, para o aeroporto e outros. Recentemente, foi criado também o programa de defesa civil nas escolas, de caráter pedagógico.

Os recursos são uma frota de seis veículos, uma central de telefone com quatro linhas 199 (emergência), microcomputadores. O orçamento é coberto por recursos próprios, sem muita folga para investimentos

Em 1992, a Defesa Civil de Campinas atendeu 40.440 chamadas telefônicas e, em 1995, 113.536 chamadas.

As parcerias incluem o Corpo de Bombeiros, a Secretaria Municipal de Saúde, a Companhia Municipal de Águas, o Centro de Tecnologia do município, o Departamento de Parques e Jardins e a Secretaria Municipal de Obras. Há o projeto de um Centro de Treinamento, para capacitar os funcionários da Defesa Civil e também os brigadistas voluntários.

Em **Santos-SP** (419 mil hab.), foi criado o Programa de Enfrentamento de Riscos de Escorregamento nos Morros, com o objetivo de desenvolver ações e obras que eliminem ou minimizem as conseqüências de escorregamento de solo e rochas nos morros de Santos.

Pautados pela prevenção ao risco geológico, são

desenvolvidos os seguintes programas: de Obras Públicas; de Saneamento Ambiental; de Planejamento, Controle e Ocupação Urbana nos Morros; de Apoio Financeiro às famílias em situação de risco; e o Programa Habitacional dos Morros: Plano Preventivo de Defesa Civil, operado anualmente de dezembro a abril.

Este trabalho permanente de prevenção é coordenado pela Administração Regional dos Morros, envolvendo diversas secretarias e órgãos municipais. Durante todo o ano são desenvolvidas ações integradas com as Secretarias de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Assuntos Jurídicos.

Os Núcleos de Defesa Civil, organizados a partir da ação do poder público, são constituídos por cerca de 150 voluntários não-remunerados, treinados e equipados pela prefeitura. Durante o período das chuvas eles auxiliam nas vistorias de áreas de risco e na remoção preventiva de moradores em risco iminente. Esses voluntários, com o apoio do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (ICLEI), gerenciador do Programa Agenda 21-Local e ligado à ONU, deverão constituir brevemente uma Organização Não-Governamental.

DIFICULDADES

Podem ocorrer problemas, conflitos e limites para a implementação de um órgão como a Defesa Civil. A prefeitura, portanto, deve estar preparada para enfrentá-los. Por exemplo:

a)Pressão da população, que quer ser atendida prontamente nas situações emergenciais, e congestionamento de linhas telefônicas, por insuficiência de troncos ou por acúmulo de funções que não são de competência do órgão. O telefone da Defesa Civil acaba atendendo, algumas vezes, outras demandas da população, especialmente a de mais baixa renda, devido ao horário de funcionamento (24 horas) e a gratuidade do serviço. Uma solução é empregar um número maior de pessoas no atendimento telefônico, integrando-o a outros serviços telefônicos da prefeitura (veja DICAS Informática e Promoção da Cidadania).

b) Desinformação da comunidade a respeito do serviço, por falta de divulgação.

c) Podem surgir pressões políticas e desgastes com a imprensa. A condução dos processos de tomada de decisão de maneira transparente minimiza estas ocorrências.

d) Chamadas falsas (trotes): o reconhecimento do serviço prestado e de sua importância podem levar a própria comunidade a fiscalizar este tipo de ocorrência, através de campanhas educativas.

Deslizamentos de Terra

Os meses de dezembro a abril trazem chuvas e preocupações para a população pobre que mora em áreas de risco sujeitas a deslizamentos de terra e rochas. A cada ano várias tragédias acontecem, deixando pessoas desabrigadas, feridas ou mortas, estradas interditadas, comunicações cortadas.

Desde o acidente recorde na Serra das Araras, no Rio de Janeiro, em 1967, que causou 1.700 mortes, até as ocorrências mais recentes em grandes centros urbanos como Salvador e Rio de Janeiro, estas imagens se repetem. Entre 1988 e o primeiro semestre de 1996, mais de 800 pessoas faleceram em acidentes deste tipo (veja gráfico).

O poder público municipal pode interferir nessa situação através de uma série de programas interrelacionados, envolvendo:

a) monitoração preventiva das áreas de risco;

b) controle das ocupações;

·programas habitacionais que possibilitem transferir a população que ocupa áreas de risco para locais seguros;

c) programas de saneamento ambiental, como coleta de lixo, implantação de redes emergenciais de afastamento de esgoto, controle de erosão, preservação de áreas verdes, etc.;

d) obras de contenção de encostas, drenagem, recuperação de escadarias, estabilização de blocos rochosos, etc.

O Programa de Enfrentamento de Riscos de Escorregamento nos Morros de Santos, através de uma série de ações conseguiu obter uma drástica redução das conseqüências dos escorregamentos. Implantado em 1989, ainda registrou duas vítimas em 1990 e uma em 1992. Mas, embora continue sendo castigada por intensas chuvas, a cidade não registrou mais nenhuma ocorrência com pessoa ferida ou morta por acidentes associados a deslizamentos.

Ecoturismo

O ecoturismo procura utilizar o patrimônio natural e cultural de forma sustentável, incentivando sua conservação e buscando formar uma consciência ambientalista, além de promover o bem-estar das populações envolvidas.

AUTORES: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA E EMILIANO CACCIA-BAVA.
CONSULTOR: ANDRÉ LEPSCH

O ecoturismo é uma atividade sustentável e, por se preocupar com a preservação do patrimônio natural e cultural, diferencia-se do turismo predatório. É uma tendência mundial em crescimento e responde a várias demandas: desde a prática do esporte radical ao estudo científico dos ecossistemas.

Os municípios brasileiros, em sua maioria, possuem atrativos para se tornarem pólos ecoturísticos. Mas além da disposição do município em implantar o ecoturismo, a existência de serviços e infra-estrutura (hotéis, pousadas, estradas, telefone, etc.) é uma pré-condição a ser observada.

DIRETRIZES

O governo federal vem trabalhando para eliminar a desarticulação e as eventuais impropriedades presentes nos atuais empreendimentos na área do ecoturismo, buscando descentralizar a gestão e o planejamento turístico, sempre a partir do princípio do desenvolvimento sustentável. Em 1994 a Embratur lançou o documento "Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo" com nove pontos básicos:

1) Regulamentação do ecoturismo, através de parâmetros adequados e estrutura legal própria, articulando as esferas federal, estadual e municipal.
2) Fortalecimento e interação interinstitucional, com intercâmbio de informações e experiências entre órgãos governamentais e privados.
3) Formação e capacitação de recursos humanos.
4) Controle de qualidade do produto ecoturístico; criação de uma metodologia para acompanhamento e aperfeiçoamento da atividade ecoturística pública e privada.
5) Gerenciamento de informações através da formação de um banco de dados nacionais e internacionais que permita a obtenção de indicadores para o desenvolvimento do ecoturismo.
6) Incentivo ao desenvolvimento do ecoturismo, com o aprimoramento de tecnologias, serviços e infra-estrutura, tanto a existente quanto aquela a ser utilizada nos novos empreendimentos.
7) Implantação e adequação de infra-estrutura e desenvolvimento de tecnologia orientadas especificamente para destinos ecoturísticos prioritários.
8) Informação ao turista a respeito de serviços e produtos e orientação sobre conduta adequada.
9) Incentivo à participação comunitária, para que as populações envolvidas percebam no ecoturismo uma alternativa econômica viável.

O PNMT (Plano Nacional de Municipalização do Turismo) da Embratur injeta recursos da Organização Mundial do Turismo, por intermédio do Banco do Brasil, financiando empreendimentos ecoturísticos privados. Já o PNDPE (Programa Nacional de Desenvolvimento de Pólos Ecoturísticos) prevê execução de atividades turísticas em unidades de conservação do meio ambiente, sendo implantado e administrado desde 1996 pelo Ibama. As áreas onde serão desenvolvidos trabalhos-piloto terão seus projetos iniciados em 97 (ou 98), e são parques nacionais e seus entornos: Aparados da Serra(RS), Ubajara(CE), Chapada dos Veadeiros(GO), Chapada dos Guimarães (MT), Marinho de Abrolhos(BA), Serra dos Órgãos(RJ), Caparaó(MG), Serra da Capivara(PI) e Jaú(AM).

IMPLANTAÇÃO

Para se inscrever no PNMT o município precisa, antes de mais nada, confeccionar o Relatório de Informações Turísticas, que será analisado e avaliado em relação ao potencial turístico do local. Caso seja aprovado, o município deverá elaborar três instrumentos considerados básicos: o Conselho Municipal de Turismo, o Plano Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo. A inscrição no PNMT propicia algumas vantagens: FINEP, SEBRAE e Banco do Brasil financiam projetos através de empréstimos.

Independentemente do PNMT, o município pode procurar inspiração em publicações como as da Organização Mundial de Turismo, que contém estratégias para o desenvolvimento sustentável do turismo.

Para implementar um Plano Municipal de Ecoturismo, o executivo municipal deve determinar qual área da administração será responsável pelo mesmo, tendo o cuidado de respaldá-la tecnicamente no que diz respeito ao meio ambiente. Este órgão ou secretaria deve ter claro quais áreas poderão ser visitadas, qual o perfil do turista que se quer atingir, o objetivo das viagens que serão oferecidas, a infra-estrutura do entorno e a capacitação do pessoal. Outro fator a ser levado em consideração é o planejamento da divulgação, que deve ser *responsável*, apropriada às condições que o local comporta, para não gerar impactos ambientais ou efeitos negativos no próprio turismo do município (que por não conseguir atender a contento todos que o procuram, pode ficar desacreditado).

Com relação à infra-estrutura, é recomendável sinalizar claramente as estradas e colocar placas bilingües (português e inglês) orientando os turistas; oferecer serviços médicos e de segurança; sistematizar e disponibilizar as informações turísticas. Os espaços de recepção do turista devem possuir pessoal capacitado. O Sebrae vem aumentando seu apoio a esse segmento de negócios, oferecendo cursos. Os profissionais dessa área têm sua entidade nacional, o Instituto de Ecoturismo do Brasil (IEB), desde novembro de 95, que pode ser contatada pelas prefeituras interessadas.

Além da preocupação com a preservação do ambiente natural, as cidades que adotarem o ecoturismo podem fazer a integração do espaço urbano com o meio-ambiente através de ações como coleta seletiva de lixo (veja DICAS Coleta Seletiva e o Princípio dos 3 Rs), saneamento ambiental (veja DICAS Saneamento Ambiental), preocu-

pação com os mananciais (veja DICAS Consórcio de Recursos Hídricos), programas de arborização utilizando a mata nativa dentro da malha urbana, programas de educação e cultura ambiental para a população local (inclusive como exemplo para os turistas).

ENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO

Antes de implementar o ecoturismo é necessário saber se a população local está disposta a se envolver, direta ou indiretamente, com esta atividade – indiretamente porque deve haver uma abertura inicial da população para receber pessoas estranhas e com hábitos diferentes. O diálogo permanente com a população, o esclarecimento e a informação constante, o incentivo ao seu envolvimento com estas atividades e participação no Conselho Municipal de Turismo são exemplos de ações que podem ajudar os moradores a descobrirem as oportunidades que se abrem com a implantação do turismo.

Um programa de capacitação de *monitores ambientais locais* é uma das formas de envolver a população com o ecoturismo, gerando emprego e renda. Os monitores não possuem a mesma função do guia de turismo, mas devem saber associar os atrativos naturais da região a seus aspectos culturais. Não há exigência de escolaridade, mas é extremamente recomendável que sejam alfabetizados.

Além dessa capacitação, existem outras formas de envolvimento. Em regiões marítimas ou fluviais, pode-se adaptar (sem descaracterizar) as embarcações dos pescadores para atividades turísticas em épocas de escassez de peixe ou de proibição da pesca (desova). Os pescadores interessados passariam por um breve período de capacitação para exercer esta atividade. É o que vem acontecendo, por exemplo, no Parque Estadual da Ilha Anchieta, em Ilha Comprida-SP.

RECURSOS

O volume de recursos necessários para a implantação do ecoturismo varia conforme o tamanho do município, da área a ser utilizada e da disposição da administração e da população locais. Além dos já mencionados empréstimos que advêm da filiação ao PNMT, para a viabilização do ecoturismo, a curto prazo pode ser feita a cobrança de ingressos em algumas atrações turísticas. Nesse caso, podem ser aplicadas tarifas diferenciadas para turistas estrangeiros, e para as diferentes atividades a serem desenvolvidas nos locais (esportiva, científica, etc.). Isto exigiria a adaptação dos serviços de promoção do turismo (hotéis, agências, restaurantes, atividades esportivas e culturais) a uma gama de turistas bastante heterogênea economicamente.

DIFICULDADES

Embora todo município possua condições de implementar sozinho algum tipo de atividade turística, algumas questões correlacionadas não podem ser resolvidas unicamente na esfera municipal. Alguns municípios possuem atrações turísticas, mas não a infra-estrutura necessária para o turismo. Por isto é importante atentar para o enfoque regional dos problemas: municípios vizinhos, sem atrações turísticas, podem ter a infra-estrutura necessária para permitir esta atividade, como vem ocorrendo no Vale do Ribeira (SP). Através do envolvimento de seis secretarias de Estado, do consórcio dos prefeitos da região, de ONGs e empresas locais, criou-se uma Agenda Para o Ecoturismo do Vale do Ribeira, com reuniões periódicas, que trabalha para integrar a atividade turística da região.

Outras dificuldades surgem dos impactos socioculturais do turismo, principalmente se ele não for bem estruturado dentro de condições de sustentabilidade. Pode haver degradação ambiental, mudanças nos valores locais e na sociabilidade dos moradores, com a descaracterização ou o abandono de atividades tradicionais e, até mesmo, aumento da violência e da criminalidade. A cultura local, por sua vez, deve se expressar espontaneamente, contando com o apoio da prefeitura, mas sem ser obrigada a se transformar em uma atividade turística.

Experiência

O Vale do Ribeira, sobretudo na região do Lagamar (municípios de Iguape, Cananéia, Pariquera-Açu e Ilha Comprida), é uma das regiões mais pobres do Estado de São Paulo. Compreende, entretanto, uma das maiores parcelas contínuas da Mata Atlântica (que conta atualmente com 7% da extensão original), e ainda é ecologicamente bastante preservada em função do desinteresse econômico das grandes indústrias. Possui um alto grau de biodiversidade e riquezas paisagísticas que atraem o ecoturismo mundial.

O projeto "Pólo Ecoturístico do Lagamar" responde à necessidade de apresentar importância do ecoturismo como opção para o desenvolvimento sustentável das populações carentes. Contribui sobretudo com a regulamentação do ecoturismo (critérios para a priorização de áreas), com a difusão de informações para promover essa atividade e com a formação e capacitação de recursos humanos e estímulo à participação comunitária.

Este projeto conta com: agentes receptivos (fornecedores de serviços e operadores de turismo regional), agentes emissivos (pessoas jurídicas interessadas no agenciamento e operação de roteiros ecoturísticos), a Fundação SOS Mata Atlântica (ONG que coordena o projeto), e com a colaboração da Embratur, das prefeituras municipais, do IEB e empresas. O trabalho no Lagamar tem como objetivos:

a) promover e equacionar (inclusive na elaboração de atividades oferecidas aos ecoturistas) o ecoturismo para os municípios de Iguape, Ilha Comprida, Pariquera-Açu e Cananéia;

b) desenvolver um "trade pool" de empreendimentos para a recepção dos turistas, organizado e gerido por fornecedores locais;

c) desenvolver, por outro lado, um "trade pool" de agentes emissivos (agentes e operadores de viagens e ONGs ambientalistas) para a divulgação e promoção do ecoturismo no Lagamar.

Em reuniões, foram equacionadas as exigências feitas pelos dois pólos envolvidos (agentes emissivos e receptivos), elaborando-se um Termo de Compromisso que define judicialmente as respectivas obrigações e responsabilidades. As fases de capacitação profissional e de divulgação publicitária já estão em andamento.

Escola de Dança e Integração Social

Oferecer formação artística e cultural pode ser uma alternativa para resgatar a auto-estima de crianças em situação de risco ao mesmo tempo em que ajuda a abrir novas perspectivas de vida e trabalho.

AUTORA: JANAÍNA VALÉRIA DE MATTOS

A EDISCA, Escola de Dança e Integração Social para Criança e Adolescente, há oito anos ensina balé clássico a meninas e meninos de áreas carentes da periferia de **Fortaleza-CE** (1.917 mil hab.). O programa foi idealizado pela bailarina e coreógrafa Dora Andrade, proprietária de uma academia particular que inicialmente estava direcionada para crianças de classe média. Preocupada com a situação das crianças pobres, ela abriu em sua escola uma turma especial para crianças que não podiam pagar, oferecendo a elas uma oportunidade de realização. As primeiras 50 alunas vieram de uma comunidade próxima ao porto de Mucuripe.

O entusiasmo diante dos primeiros resultados foi tão grande que as turmas especiais foram tomando o espaço das crianças pagantes, transformando a Escola e Companhia de Dança Dora Andrade na EDISCA.

Em 1991, foi estabelecida uma parceria com o governo estadual, que possibilitou à EDISCA oferecer atendimento exclusivo a meninas de comunidades carentes da cidade de Fortaleza. Hoje são 280 crianças, meninos e meninas que, além de aprender balé, recebem atendimento médico e odontológico, aulas de reforço escolar e de línguas estrangeiras, noções de higiene pessoal e expressão corporal, refeições diárias balanceadas.

FUNCIONAMENTO

O principal objetivo da EDISCA é resgatar a cidadania, recuperando a auto-estima das crianças e dando a elas alguma perspectiva de vida. Mais do que formar bailarinos profissionais, busca-se superar os limites aos quais estavam submetidas estas crianças: exposição permanente à pobreza, insalubridade e violência, que colocam em risco sua integridade física, sua educação e seu futuro. A idéia é fazer com que essas crianças conheçam seus direitos à cidadania, à vida, à educação, ao desenvolvimento e à felicidade, ao mesmo tempo em que oferece a elas condições objetivas de visualizar um novo mundo.

A idade mínima para ingresso é de seis anos. As candidatas passam por um teste de dança básico, uma entrevista que avalia sua situação de risco e uma visita domiciliar para confirmar o endereço e a situação familiar da criança. Sendo selecionada, passa por um mês de experiência, quando é avaliada sua adaptação às normas da escola. Sendo aprovada no período experimental, torna-se beneficiária dos diversos programas oferecidos: atendimento médico e odontológico; nutrição; orientação sexual; apoio à escola formal; atividades de artes plásticas; acesso à biblioteca; aulas de cultura e língua inglesas; e participação no corpo de baile.

As crianças têm aulas de dança três vezes por semana, com duração de uma hora, devendo permanecer na EDISCA por, no mínimo, três horas diárias, sempre em horário oposto ao da escola formal, na qual devem estar matriculadas. O controle do aproveitamento escolar é realizado permanentemente pela diretoria da escola, com avaliação periódica de boletins e provas bimestrais para acompanhar o domínio da matéria. Além das exigências quanto à escola formal, as crianças recebem aulas de conteúdo complementar, mais abrangente.

Outro requisito obrigatório é manter os laços familiares. Todas as crianças da EDISCA moram com os pais ou responsáveis.

Além desses requisitos formais, a criança deve obedecer ao regimento interno da escola, com direitos e deveres bem estabelecidos e alto grau de exigência com respeito ao retorno que o aluno deve oferecer, numa relação de troca permanente, devendo manter uma relação de respeito com colegas e funcionários, assiduidade às aulas e pontualidade com os horários estabelecidos.

Além do curso de dança e dos programas oferecidos, a EDISCA mantém um Corpo de Baile, formado por 48 crianças de diferentes faixas etárias, que se apresenta regularmente em Fortaleza e já foi levado a várias cidades do país e do exterior. Criado com a intenção de profissionalizar os alunos mais talentosos, os integrantes do Corpo de Baile tiveram intensificada a carga horária dedicada à EDISCA, tanto para aulas de dança (duas horas diárias, todos os dias da semana), como para estágios que são realizados por seus componentes em todos os programas da EDISCA, além de cursos semestrais de especialização em cada uma das áreas.

O objetivo destes estágios e cursos é preparar as crianças para várias atividades possíveis, incluindo conhecimento para gerenciar uma ONG, dançar ou ensinar dança. Pertencer ao Corpo de Baile depende, basicamente do mérito pessoal de cada criança.

Os balés apresentados são organizados pela coreógrafa da escola, ensaiados e, em geral, suas estréias se dão primeiramente no Teatro José de Alencar, principal casa de espetáculos de Fortaleza, com sessão aberta aos apoiadores, jornalistas e pais dos alunos. Cada apresentação custa, em média, 3 mil reais, sendo 15% dos recursos necessários gerados pela própria escola, através da venda de ingressos nas temporadas abertas ao público pagante e cachês cobrados quando convidados para apresentar-se em algum lugar. O Corpo de Baile da EDISCA pretende, em quatro anos, atingir o estágio de companhia competitiva a nível nacional.

IMPLEMENTAÇÃO

No começo, a EDISCA cresceu espontaneamente, contando com o apoio de pessoas que se entusiasmavam pela proposta e procuravam ajudar de alguma maneira. Em 1991, uma parceria com o governo estadual possibilitou o atendimento exclusivo a crianças de comunidades carentes, como Mucuripe, Bom Jardim, Conjunto Palmeiras e Jangurussu. Assim, foram conseguidos recursos para pagamento de salários das pessoas envolvidas no projeto e para o grupo de professores de dança.

O segundo passo foi a criação da cozinha industrial, possibilitada pela FEBENCE, da Secretaria de Estado de Ação Social.

Seguiram-se várias outras ações, como a criação do programa *"Nossa Saúde"*, que conta com uma equipe multidisciplinar para a erradicação de doenças sociais. A enfermaria para primeiros socorros e para higiene básica das crianças conta com a presença permanente de uma médica e uma enfermeira, e o atendimento pediátrico é estendido aos irmãos dos alunos. É oferecido atendimento ginecológico para as adolescentes e suas mães, incluindo fornecimento gratuito de medicamentos e exames de laboratório. A proposta do programa é essencialmente preventiva, buscando conscientizar os alunos e, através deles, suas famílias, da importância de se respeitar e cuidar do próprio corpo. Um convênio com o Hospital Albert Sabin garante atendimento

a enfermidades mais graves e assistência odontológica, estendido às famílias. Recentemente, uma parceria com o Hospital Militar, através do Centro Odontológico da Polícia, ampliou o atendimento odontológico. O programa "Nossa Saúde" tem hoje um custo *per capita* mensal de R$ 7,80, incluindo todas as ações necessárias para seu bom funcionamento.

O *Projeto Menina-Moça* oferece educação sexual a adolescentes a partir de 12 anos, visando atenuar os altos índices de gravidez precoce e doenças sexualmente transmissíveis entre os adolescentes. Conduzido por uma médica psicoterapeuta e sexóloga, também prepara e acompanha toda a equipe de funcionários para uma orientação coordenada a ser ministrada tantas vezes quantas for solicitada pelos adolescentes.

A *Biblioteca* foi formada através de campanha junto a estudantes universitários para doação de livros, e conta hoje com aproximadamente 2500 exemplares selecionados.

O *Projeto Línguas Estrangeiras* é fruto de parceria com a instituição britânica Project&Trust, que envia jovens ingleses de 18 a 21 anos para estagiarem na EDISCA ensinando cultura e língua inglesas.

O *Corpo de Baile* nasceu da necessidade de se profissionalizar as crianças. É formado por 48 crianças, incluindo um time substituto para que ninguém perca aulas na escola formal. Seus componentes recebem bolsas de estudos, cujos valores variam de acordo com a faixa etária à qual pertencem. Os alunos que têm acima de 15 anos recebem uma bolsa de estudos de aproximadamente um salário mínimo, uma cesta básica e vale-transporte. Os mais jovens recebem um pouco menos e os menores recebem cesta básica mais ajuda de custo de R$ 30 mensais. Esta verba é depositada em conta poupança e repassada para as famílias no começo de cada ano, devendo ser comprovado o seu uso na educação da criança. O recebimento das bolsas de estudo tem ajudado a minimizar a precoce introdução desses jovens no mercado de trabalho, onde, muitas vezes, são "empurrados" para o sub-emprego ou para o serviço doméstico.

Durante os seis primeiros anos, a EDISCA foi uma escola para meninas. Desde o ano passado, passou a aceitar o ingresso de meninos, atendendo à demanda suscitada pelos mesmos. Atualmente, há 18 meninos participando do programa.

DIFICULDADES

Garantir patrocinadores e apoiadores para as atividades da EDISCA tem sido uma das maiores dificuldades. A lista de apoiadores é flutuante, não há regularidade nem continuidade no apoio.

Os alunos enfrentam muitos problemas domiciliares, notadamente situações de violência familiar, e trazem para a EDISCA uma carga emocional que deve ser permanentemente trabalhada pelos profissionais.

Outra grande dificuldade encontrada pela EDISCA tem sido a falta de espaço adequado para o desenvolvimento das atividades, atualmente realizadas em armazéns alugados próximos ao porto. Este problema deve ser solucionado com a inauguração da sede.

RECURSOS

A EDISCA gera 70% dos recursos necessários para a manutenção do programa. Estes recursos são provenientes dos espetáculos realizados em diferentes localidades. Os balés da escola já foram levados à França e Itália, além de várias cidades do Brasil.

A equipe é formada por 22 pessoas, incluindo profissionais de dança, cozinha, administração, etc.

A construção da nova sede conta com financiamento do BNDES, que também fornece mobiliário e equipamentos, tendo sido o terreno doado pelo Instituto Ayrton Senna. São cerca de 3 mil metros quadrados de terreno, com 1,5 mil metros quadrados de área construída. Com esse novo espaço, pretende-se duplicar o atendimento. Está localizado num bairro novo de Fortaleza, com características de área nobre, que abriga as duas melhores escolas da cidade e uma universidade.

O prédio tem duas salas de aula adaptadas para transformarem-se em palco e platéia, quadra de esportes e hidromassagem para mães.

A profissionalização do trabalho de captação de recursos para novos projetos, através de marketing cultural, pretende ampliar a atuação da EDISCA, principalmente no que se refere à inclusão das famílias dos alunos no programa.

Resultados

Iniciado com um grupo de apenas 50 meninas, o programa da EDISCA atende hoje a 280 crianças, meninos e meninas, e aproximadamente 1.500 familiares, de várias comunidades carentes da cidade de Fortaleza, todas apresentando as mesmas características de pobreza, insalubridade e violência.

O primeiro resultado constatado é a recuperação da auto-estima das crianças. Também se verifica melhora no aproveitamento escolar.

No aspecto da saúde, constatou-se a diminuição no índice de doenças derivadas de condições sócio-econômicas inadequadas.

Atuando como um centro de convivência, a EDISCA permite às crianças e adolescentes em situação de risco encontrarem oportunidade de desenvolver a criatividade, a sensibilidade, a auto-confiança e condições de avaliar sua própria situação dentro de um universo mais amplo, construindo uma nova identidade. Na EDISCA a cidadania se constrói com atenção ao crescimento integral da criança e do adolescente.

Embora seu objetivo maior seja social, a qualidade técnica dos bailarinos não foi negligenciada. Os espetáculos encantam platéias no Brasil e em outros países, já tendo recebido vários prêmios.

A EDISCA utiliza o balé como "gancho" para a aplicação do programa, mas outras atividades poderiam apresentar os mesmos resultados, dependendo do tipo de problema que se pretenda solucionar, e da consideração aos princípios de visão global da situação sócio-econômica e cultural do grupo a ser atendido. A busca de local adequado para a prática das atividades escolhidas pode ser solucionada, em muitos casos, utilizando-se espaços já existentes, adaptando-os para novos projetos

Optando-se pela implantação de um programa desse tipo, é importante que o trabalho seja permanentemente reavaliado, o que é feito no mínimo semestralmente pela equipe da EDISCA, buscando identificar erros e acertos que muitas vezes ajudam a "corrigir a rota".

Entrevista com Dora e Gilano Andrade (telefone: 0 XX 85) 219-0693)

Escola de Ecologia Humana e Educação para Cidadania

Promover a melhoria da qualidade de vida das populações que habitam o entorno das áreas preservadas contribui para refrear a degradação e fornece novas bases para a educação ambiental.

AUTOR: ANTONIO JOSÉ FARIA DA COSTA

Cada vez mais a noção de conservação dos recursos naturais passa a ser associada à promoção de mecanismos de geração de renda para a população que habita o entorno das áreas preservadas. Abandona-se a idéia de preservação da natureza intocada, e procura-se quebrar o elo da degradação ambiental pelo caminho do desenvolvimento sustentável, considerando a eliminação da miséria e a proteção do meio ambiente indissociavelmente relacionados: uma vez que são desenvolvidas atividades alternativas envolvendo o meio ambiente, mais rentáveis que a mera exploração natural, os habitantes próximos às áreas demarcadas tornam-se verdadeiros guardiães do patrimônio natural.

Esses são os princípios da Escola de Ecologia Humana e Educação para a Cidadania Herbert de Souza, da Reserva Biológica do Tinguá, **Nova Iguaçu-RJ**, cujo objetivo principal é formar e capacitar profissionalmente jovens e ambientalistas.

ANTECEDENTES

A preocupação de um grupo de amigos, moradores da região, com a degradação ambiental que vinham observando na região do Tinguá levou à criação da Associação Ambientalista Onda Verde. Desde sua fundação, a Onda Verde passou a promover eventos voltados para a conscientização da população sobre a questão ambiental. Foram organizadas manifestações em torno do problema do lixo, do transporte urbano, e, também, pela conservação da Reserva Biológica, decretada como reserva da biosfera patrimônio da humanidade, devido à rica biodiversidade local e do risco potencial de poluição dos manancias de água existentes na região.

A Onda Verde passou a oferecer cursos de educação ambiental para a comunidade dos moradores, num velho galpão do INCRA, visando a formação de monitores ambientais. Durante as atividades, os dirigentes perceberam que havia uma demanda dos participantes por cursos alternativos, com maior apelo profissional.

Diante das novas perspectivas, tornou-se prioritário conseguir um espaço físico adequado. Surgiu assim a idéia de construir, no mesmo terreno do INCRA, onde antes havia um lixão, uma escola que fosse nova desde a sua concepção.

Inaugurada em janeiro de 1999, a Escola de Ecologia Humana e Educação para a Cidadania Herbert de Souza dispõe de 536 metros quadrados de área construída com salas de aula, laboratório de informática, biblioteca, oficina de artesanato, restaurante e anfiteatro com capacidade para 200 pessoas.

Atualmente estão sendo oferecidos cursos de informática, silk-screen, reciclagem de papel, e corte e costura, língua estrangeira, tapeçaria, encadernação e culinária.

ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO

Durante dois anos a Onda Verde desenvolveu um trabalho de educação ambiental nos galpões da praça do Tinguá. Quando surgiu a idéia de construir a Escola, foi realizada uma pesquisa domiciliar para conhecer os anseios da comunidade na implantação dos cursos. O diagnóstico reconhecia o potencial que a região tinha para o turismo ecológico, assim como a carência de infra-estrutura para seu desenvolvimento.

O primeiro passo foi conseguir o terreno do INCRA. O passo seguinte foi captar recursos que viabilizassem a execução da obra.

Várias alternativas tecnológicas foram pesquisadas não só para diminuir o custo total da construção, mas para que se adequassem aos princípios ecológicos e à idéia de construir um espaço que se incorporasse à exuberância ambiental da região: a escola deveria ser ao mesmo tempo bonita, moderna e funcional.

Após estudos de viabilidade econômica e visitas às unidades de produção no Rio de Janeiro e São Paulo, a equipe técnica da Onda Verde optou pelos painéis de EPS High Tech, que possibilitaram uma redução de 20% no custo final do projeto e ampliação da área total construída (536 metros quadrados). Trata-se de paredes pré-moldadas constituídas de miolo de poliestireno expandido (isopor), envolto em telas de aço nas duas faces, unidas por treliças de aço como espaçadores. Depois de montadas as paredes, os painéis recebem a aplicação de argamassa jateada. Além de ser um produto não tóxico e não poluente, a tecnologia dos painéis High Tech possibilita a economia nas instalações elétricas, hidráulicas e de telefonia.

A cobertura da Escola também mereceu atenção especial por parte da Onda Verde. Foram empregadas telhas produzidas com fibras vegetais e minerais: são leves, inquebráveis e anti-corrosão, além de contarem com baixa taxa de absorção de água, transmissão térmica e acústica.

Como o objetivo da Escola é promover alternativas de desenvolvimento de habilidades específicas e geração de renda para a comunidade, desde o início foi incorporado ao projeto a importância de contratar mão-de-obra local. Um monitor participou de um curso oferecido pela empresa e pôde, junto com a visita e supervisão do engenheiro responsável no local da obra, orientar e organizar os demais trabalhadores.

Construída a Escola, as parcerias visando o aprimoramento dos mecanismos de gestão e qualificação dos recursos humanos foram se concretizando no decorrer do processo de implantação dos cursos.

A preocupação com a conservação ambiental esteve presente em todos os procedimentos utilizados na construção da Escola. Todo o lixo produzido é separado e encaminhado para reciclagem. Desde a fundação foi idealizado um sistema de tratamento de esgoto no local através de cinco fossas cépticas paralelas, reduzindo praticamente a zero a carga de poluentes ao final do processo.

SUSTENTABILIDADE

O custo total da obra de construção da Escola foi orçado em R$ 195 mil. A Comunidade Européia contribuiu com cerca de 24% deste total. A Petrobrás, proprietária de um gasoduto que atravessa a Reserva Biológica, contri-

buiu com 13%. O BNDES, dentro do seu Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco, foi responsável por cerca de 63% do total dos recursos empregados na construção. As indústrias proprietárias da tecnologia de ponta contribuíram com a venda do material pelo preço de custo.

O custo mensal da Escola é da ordem de R$ 8 mil. Todos os cursos são pagos, com preços variando de R$ 5 a R$ 20 por mês. Os alunos que não têm como pagar prestam algumas horas de serviço voluntário, anotadas num "Banco de Horas" ou participam do Programa Bolsa Solidária: empresas contribuem mensalmente para custear os cursos de alunos de baixa renda.

O restaurante, por sua vez, é um espaço com potencial para gerar renda. Com uma média de cinco mil visitantes por final de semana às cachoeiras do Tinguá, a Escola pensa em oferecer refeições para os turistas, além de criar Festivais de Gastronomia durante os quais seriam servidos pratos especiais de várias regiões do Brasil.

Está em andamento um projeto, em parceria com o SEBRAE-RJ, de criação de Ateliês de Produção Comunitária. Trata-se de profissionalizar a produção e venda de produtos produzidos na Escola e num sítio que os organizadores planejam comprar, com financiamento já garantido pela Comunidade Européia, para ampliar e diversificar as atividades desenvolvidas. O espaço funcionará simultaneamente como oficinas para o trabalho dos jovens formados na Escola e pousada para abrigar eventos relacionados com a Ecologia Humana.

INDICADORES

Do total de 108 alunos que atualmente freqüentam a Escola, 41% estão matriculados na rede pública de ensino, 17% na rede privada e 42% não estudavam antes. Como 70% dos alunos da Escola têm entre 11 a 18 anos, é significativa a parcela de crianças que têm na Escola do Tinguá seu único contato com a educação formal. Dentre os 30% restantes a maior parte é composta por adultos que freqüentam os cursos profissionalizantes e de alfabetização comunitária à noite. 63% dos alunos têm renda familiar de até 1 salário mínimo.

Dentre os cursos oferecidos, o de Informática é o que conta com o maior número de alunos e turmas, representando 57% do total. Outros cursos cuja freqüência é significativa são o de Alfabetização (11%) e Corte e Costura (8%).

A maior parte dos alunos matriculados (108) mora da própria comunidade em que se localiza a Escola. No entanto, há alunos provenientes de vários bairros de Nova Iguaçu e de bairros da zona norte do Rio de Janeiro.

PARCERIAS

Desde o início a instituição alemã SIS (Stiftung für internationale Solidarität und Partnerschaft) vem avalizando as ações da associação, sendo responsável pelo financiamento conseguido junto à Comunidade Européia destinado às primeiras obras.

O IBAMA é outro parceiro importante que viabiliza o desenvolvimento de projetos no campo da educação ambiental, de preservação da Reserva Biológica do Tinguá e seu entorno.

A Fundação Sócio-Ecológica e Cultural Xapuri participa como gerenciadora da captação e monitoramento dos recursos humanos das equipes técnica e de apoio.

O SEBRAE desenvolve um programa de treinamento e capacitação dos estudantes como futuros empreendedores. Também oferece assessoria administrativa e cooperação financeira sendo responsável pelo pagamento do salário de professores.

A Escola tem convênio com o Instituto C&A para oferecer aulas gratuitas de reforço escolar utilizando os recursos da Informática.

A ONG Campo (Centro de Assessoria ao Movimento Popular Rio de Janeiro) responde pelo repasse e fiscalização de verbas das instituições européias.

Além de participar com a maior parte dos recursos utilizados na edificação, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) é responsável pelo custeio do primeiro ano de funcionamento da Escola.

Resultados

Como a Ecologia Humana estuda as interações possíveis entre homem e meio ambiente, o despertar da consciência ecológica perpassa pela valorização do ser humano como integrante essencial do ecossistema. Estudar formas de promover a melhoria da qualidade de vida das populações que habitam o entorno das áreas preservadas contribui para refrear a degradação e fornece novas bases para a educação ambiental, que deixa de ser matéria que se aprende apenas na sala de aula, passando a ser incorporada no cotidano de todos os interessados. Todo o trabalho de construção da Escola e definição dos cursos foi realizado em função da demanda da comunidade. Isso é fundamental para que todo o esforço de organização e agregação de estímulos não se esvazie num projeto concebido apenas tecnicamente. Na medida que os cidadãos vêem atendidas as suas necessidades pessoais, o processo de implantação do projeto desencadeia uma verdadeira adesão, contribuindo não só para a integridade do espaço físico, que passa a ser fiscalizado por toda a comunidade, mas também para a continuidade das ações.

A concepção da Escola seguiu os princípios do método construtivo, segundo o qual todo esforço empreendido deve se reverter em aprendizado para os participantes do processo. Foi nesse sentido que já na construção houve a preocupação na contratação da mão-de-obra local. Como foram empregadas modernas técnicas de construção, a apropriação desses conhecimentos pelos pedreiros e mestres de obra gerou novas perspectivas para esses profissionais que passaram a contar com novas alternativas de edificação. Igualmente, foram valorizadas as questões relativas ao melhor aproveitamento do material e o planejamento das instalações de forma a propiciar economia de meios e atitudes ecologicamente corretas.

Já é possível notar o envolvimento da comunidade na procura pelos cursos (alguns como Informática já têm uma longa fila de espera), na freqüência aos mesmos e no comparecimento às atividades recreativas realizadas na escola, como a apresentação de peças teatrais e shows de música popular. Tais indicadores demonstram já uma efetiva melhoria da qualidade de vida da população local, que conta agora com alternativas de lazer e ocupação, representando, a Escola e seus cursos, espaços privilegiados para o exercício da sociabilidade.

Autor: Antonio José Faria da Costa, a partir de entrevista com Hélio Wanderlei e Cristina Venância
(telefone: 0 XX 21 - 9136-9143 e 9913-7748)

Grupo de Apoio a Crianças com Câncer

O apoio da poder público às iniciativas da sociedade civil que procuram garantir o tratamento fora do domicílio permite reduzir o desperdício decorrente do abandono de tratamento e ajuda a criar laços de solidariedade.

AUTORA: JANAÍNA VALÉRIA DE MATTOS

Embora a possibilidade de cura de uma criança com câncer seja de 70%, muitas crianças que iniciam o tratamento não o concluem principalmente por causa de problemas socioeconômicos. A Constituição Federal assegura a ajuda na assistência médica fora do domicílio dos pacientes, mas, na prática, isso nem sempre é efetivado pelo poder público. A interrupção do tratamento é uma das formas mais corriqueiras de desperdício de recursos na área da saúde. Ainda que não esteja ao alcance das prefeituras garantir o tratamento fora de domicílio a todos que necessitam, podem apoiar iniciativas da sociedade civil que buscam garantir que as crianças das famílias do interior possam viajar para os centros de tratamento e ali permanecer até o fim do tratamento.

EXPERIÊNCIA

Em 1988, o pai de uma criança que sofria de linfoma soube que a maior parte das crianças do Estado da Bahia, que eram atendidas em Salvador, não compareciam às consultas de retorno. Embora o tratamento fosse acessível, as famílias não tinham como pagar as viagens nem a permanência na capital. Sensibilizando outros pais e médicos, criou o Grupo de Apoio a Crianças com Câncer (o GACC da Bahia), oferecendo assistência psicossocial, médica e financeira a crianças com câncer vindas de famílias carentes do Estado da Bahia. O grupo procura proporcionar as condições necessárias para que estas crianças sejam submetidas ao tratamento médico adequado, pelo tempo que for necessário: recursos para transporte interurbano, hospedagem e locomoção urbana. A entidade é filiada à Confederação Internacional de Pais de Crianças com Câncer, com sede em Valência, na Espanha.

FUNCIONAMENTO

Os pacientes atendidos pelo GACC são crianças e adolescentes até 19 anos. Eles chegam ao GACC acompanhados de um responsável, quase sempre a mãe, tendo sido encaminhados por um médico da localidade de origem. Pacientes carentes que moram em Salvador também podem ser atendidos, porém não ficam hospedados na casa. No GACC, é feita uma ficha de admissão onde constam também as condições socioeconômicas. Isso ajuda a equipe do GACC a identificar o tipo de orientação e de auxílio que cada família necessita. A partir do momento em que são admitidos, a criança e sua família passam a ser beneficiados pelos serviços oferecidos no Programa:

a) Atenção à criança e ao acompanhante: hospedagem para os não-residentes na capital; alimentação; transporte urbano e interurbano; terapia ocupacional.

b) Atenção apenas à criança: internação no Hospital "San Rafael"; atendimento de emergência e UTI Móvel; ajuda financeira para compra de medicamentos; ajuda financeira para realização de exames; cesta básica durante os intervalos do tratamento; desenvolvimento de atividades recreativas de cunho educacional; educação fundamental em escola municipal próxima à sede.

c) Atenção à criança e sua família: assistência dentária; assistência psicológica; vestuário e brinquedos; noções de higiene e nutrição; noções de cidadania.

d) Atenção apenas ao acompanhante: exame preventivo de câncer ginecológico para as mães e planejamento familiar.

IMPLANTAÇÃO

O GACC iniciou suas atividades em 1988, contando com apenas dez leitos, instalados numa casa próxima ao centro de Salvador. Foram cadastrados todos os possíveis associados. A entidade possui hoje um cadastro de aproximadamente 15 mil associados que fazem doações regulares.

Em 93, um doador anônimo financiou a compra de uma nova casa, localizada no bairro do Tororó e atual sede da entidade. Após a reforma, financiada por doações, passou a abrigar um total de 50 leitos, podendo receber 25 crianças acompanhadas. Mas a demanda era ainda maior, o que movia os coordenadores do programa a uma constante busca de um local que fosse realmente adequado e que oferecesse condições de ampliar o atendimento a um máximo possível de pessoas que tivessem necessidade. A Fundação Monte Tabor, entidade financiadora do Hospital "San Rafael", doou um terreno que havia em frente ao próprio hospital. Nesse terreno está sendo construído, com recursos de campanha específica junto a empresários, financiamento do BNDES e reservas financeiras do GACC, um prédio com 52 alojamentos. O prédio contará também com auditório para 100 pessoas, com área de apoio, capela, sala de atividades para mães, sala de atividades educacionais, de arte e atividades diversas, sala de jogos, consultório de psicologia, assistência social, sala para curativos, gabinete dentário, estacionamento, rouparia, cozinha, almoxarifado, vestiário para funcionários e playground coberto e descoberto. Além de todas essas instalações, o projeto prevê a construção de um laboratório de biologia molecular, o primeiro do Nordeste, que será disponibilizado para todos os serviços oncológicos da região. A expectativa e que esta prestação de serviços possa gerar recursos próprios, permitindo ao GACC ser autosuficiente financeiramente.

INSTITUCIONALIZAÇÃO

O GACC é registrado em Cartório como Pessoa Jurídica de Utilidade Pública, sem fins lucrativos. O órgão máximo para deliberações do GACC-Bahia é uma Assembléia Geral, realizada, ordinariamente, a cada ano. Participam todos os associados à entidade, que definem as diretrizes gerais a serem aplicadas nos próximos anos. Além da Assembléia Geral, o GACC conta com um Conselho Deliberativo, formado por seus ex-presidentes, empresários e outros associados, que é responsável pela aprovação de orçamento e diretrizes para o ano seguinte, além da definição dos novos diretores e das linhas mestras da entidade. Há também uma Diretoria Executiva, formada por quatro diretores, também nesse caso todos voluntários, que acompanha a aplicação do Programa. Há um Conselho Fiscal que verifica os balancetes mensais, os balanços, etc. Além disso, a entidade conta com uma auditoria externa.

RECURSOS

Sem contar com nenhuma ajuda oficial, o Programa do GACC se mantém com recursos provenientes de con-

tribuições dos cerca de 15 mil associados, doações eventuais em campanhas específicas e resultantes do trabalho de telemarketing (responsável pela maior parte dos recursos doados à entidade).

Os recursos disponíveis para a manutenção do programa são da ordem aproximada de R$ 120 mil por mês, sendo esse valor insuficiente para a sua plena realização, limitando, muitas vezes, o fornecimento da medicação necessária para alguns pacientes.

Há 11 pessoas trabalhando nas casas e 45 trabalhando no telemarketing, operado pela própria entidade. Além disso, o GACC conta com a colaboração permanente de 40 voluntários.

Os serviços do GACC encontram-se distribuídos entre três instalações. A primeira delas é uma casa pequena de quatro cômodos, que abriga o gabinete odontológico, o consultório de psicologia e a administração. Na segunda casa estão instalados 50 leitos, sendo 25 para crianças e 25 para acompanhantes, refeitório e sala de recreação. Além dessas duas casas, o GACC ocupa mais três salas alugadas num prédio comercial, nas quais funciona o departamento de telemarketing.

Para o atendimento médico oferecido às suas crianças, o GACC conta com os serviços de oncologia em clínicas particulares que atendem pelo SUS (Sistema Único de Saúde), além de seis leitos permanentes no Hospital San Rafael de Salvador, mantido pela fundação italiana Monte Tabor, que dispõe de todo equipamento utilizado para diagnóstico, e é considerado um hospital de referência para todo o norte e nordeste do País.

PARCERIAS

O GACC conta com poucos parceiros regulares na iniciativa privada, destacando-se dentre eles, o McDonald's, que promove regularmente o McDia Feliz; a Boni, responsável pelo fornecimento de carne à entidade; e a Propeg, empresa de propaganda, que se encarrega de toda a comunicação, sem nenhum custo para o GACC; além dos sócios. Às vezes, para campanhas específicas, recebe ajuda de algumas empresas e da comunidade, que faz doações ou organiza eventos.

Para o programa de educação, o GACC mantém convênio com a Prefeitura de Salvador para o uso da escola Amélia Rodrigues, promovendo a inclusão social de suas crianças, que ali convivem com outros alunos provenientes da comunidade do bairro. Como as crianças do GACC permanecem, em média, oito dias ao mês em Salvador, o processo educacional é uma tarefa bastante complexa, exigindo treinamento específico para os profissionais de ensino.

DIFICULDADES

O maior problema do GACC é a questão financeira. Em primeiro lugar, os recursos disponíveis para a manutenção do programa são, muitas vezes, insuficiente para solucionar graves problemas que aparecem no dia-a-dia da instituição, como o fornecimento regular de medicações e de colocação de próteses, benefícios que poderiam ser estendidos a mais crianças, caso a arrecadação da entidade fosse maior.

Problemas burocráticos também vêm dificultando as ações do programa, no que se refere ao tratamento médico. O convênio mantido com o governo do Estado, por meio do SUS, estabelece uma cota de 20 tomografias mensais, que, na maioria das vezes, não são realizados em decorrência da lentidão burocrática. Casos de urgência urgentíssima nem sempre são atendidos, o que faz com que o GACC tenha que pagar pelos exames em clínicas particulares. Medicamentos utilizados para diminuir os efeitos colaterais das medicações específicas ao tratamento do câncer, sendo que estes efeitos são muitas vezes os responsáveis pelo abandono do tratamento, não são pagos pelo SUS; tampouco a colocação de próteses. Também o aumento do número de leitos disponíveis para o tratamento de crianças com câncer no Hospital "San Rafael", vem sendo adiada porque depende da autorização do SUS.

A diretoria do GACC chama a atenção para a inadequação dos repasses do SUS para o tratamento do câncer: na maioria dos casos, não corresponde à realidade do tratamento. Além disso, seria necessário estabelecer critérios de avaliação e fiscalização do trabalho de grupos de apoio, para que esses possam ser incluídos nas tabelas do SUS. O trabalho de apoio e incentivo ao tratamento ambulatorial é um dos fatores que mais ajuda a diminuir as internações, reduzindo os custos do tratamento.

Resultados

Considerando-se que, há onze anos, 50% dos pacientes residentes no interior não apareciam para as consultas de retorno, pode-se considerar que o trabalho do GACC mudou radicalmente o quadro do tratamento do câncer infantil na Bahia. Como resultado deste esforço, atualmente não se verifica abandono do tratamento pelas crianças apoiadas pelo GACC que, além do trabalho terapêutico, proporciona condições para transporte, alojamento e mais de 18 serviços de utilidade pública.

As perspectivas de melhorar o atendimento na nova sede constituem uma grande vitória do programa, que pretende dobrar a capacidade de atendimento, colaborando na redução da desigualdade de acesso aos recursos destinados à cura do câncer infantil.

A criação de um GACC na cidade de Itabuna, no extremo sul da Bahia, direcionado a toda a população do sul do Estado, diminuiu em grande parte a demanda pela casa de Salvador, principalmente naquelas situações em que a rede de saúde da região oferece os serviços médicos necessários.

A exemplo do que foi feito em Itabuna, um trabalho eficaz de levantamento dos serviços médicos oferecidos em cada região, assim como das condições de saúde da população, poderia diminuir em grande parte a dificuldade de acesso a serviços especializados. A implementação de programas análogos, desde que adequados à realidade local, ajuda a melhorar a qualidade de vida da população, melhorando também a aplicação dos recursos públicos. Uma análise desses resultados demonstra que os grupos de apoio, além de oferecerem um atendimento mais humano, global, ampliando os benefícios às famílias envolvidas e contribuindo assim para um maior controle das condições de saúde da população em geral, representam custos muito mais baixos do que uma internação hospitalar, principalmente quando se pode optar por atendimento ambulatorial.

Entrevista com Roberto Sá Menezes – telefone: (0 XX 71 - 321-6643)

Implantando o Programa de Garantia de Renda Mínima

Para que a implantação do programa de renda mínima tenha sucesso, devem-se discutir objetivos, critérios, acompanhamento e recursos disponíveis, num processo que envolva os vários setores da prefeitura e toda a sociedade.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

O Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM - (veja DICAS Programa de Garantia de Renda Mínima) tem sido apontado como instrumento de combate à miséria . Sua implantação, no entanto, não é simples: exige um planejamento detalhado, uma série de ações do governo, e uma constante avaliação.

COMO IMPLANTAR

Para se implantar o PGRM é preciso investir em várias ações preparatórias e clarear algumas definições, principalmente as que dizem respeito aos objetivos e às características básicas do programa. Essas definições não podem fugir do foco de combate à miséria, mas podem eleger públicos prioritários.

Pelo seu significado e impacto, o PGRM precisa ser discutido em profundidade internamente à prefeitura e com o Legislativo Municipal, sempre envolvendo toda a sociedade. O processo de discussão e formulação do PGRM pode se deter na elaboração de um mecanismo que garanta a renda mínima ou, de forma mais ampla, compreender a criação de novos mecanismos de política social, chegando, preferencialmente, a uma revisão das políticas praticadas pelo governo municipal. Como produto dessa etapa de formulação do programa, obter-se-á uma proposta preliminar que deverá ser transformada em projeto de lei de instituição do PGRM. Quanto mais se discutir esta proposta com a sociedade, maiores serão a adesão e a colaboração de entidades. Essa adesão tende a ser mais útil quando o PGRM estiver integrado a outros instrumentos de política social, aumentando a necessidade de parcerias.

Uma vez definidas as características básicas do programa, pode-se planejar sua implantação. É aconselhável que isto seja realizado de maneira gradual, estabelecendo critérios para escolher por onde começar. Pode-se iniciar por uma região da cidade, com as famílias que já façam parte do público de alguma outra iniciativa ou com famílias que satisfaçam determinadas condições. Quando o atendimento aos primeiros beneficiados estiver consolidado, pode-se pensar na ampliação do volume de cidadãos beneficiados.

Uma vez definido o plano de implantação, é necessário compor a equipe de operação do PGRM. Pelo seu caráter, essa equipe deverá ser intersetorial, envolvendo funcionários das áreas de ação social, educação, saúde, desenvolvimento local geração de emprego e de renda e finanças. A atribuição das funções de coordenação do programa deve considerar a capacidade de se trabalhar intersetorialmente. Se as secretarias setoriais não tiverem condições de assumirem esta intersetorialidade, é aconselhável que a coordenação fique com o gabinete do prefeito, com secretaria de governo ou outro órgão de caráter semelhante. Um PGRM exige a formação de um cadastro de cidadãos de baixa renda para atribuição do benefício. Esse cadastro pode partir de outros cadastros existentes (da prefeitura, de órgãos do governo estadual e de entidades da sociedade). Uma vez confeccionado, pode servir de base para outras ações. O cadastramento pode ser utilizado como oportunidade de fazer com que a própria sociedade se mobilize, através de suas instituições, reflita sobre as condições geradoras e conseqüências das situações de miséria e promova algumas ações de combate.

Antes da implantação, também é preciso definir o sistema de controle que será utilizado. Um cuidado importante é não criar um sistema por demais complexo e burocratizado. O ponto mais importante do controle da destinação dos benefícios será o acompanhamento social das famílias beneficiadas, e não um controle rígido baseado em documentos e procedimentos administrativos.

O acompanhamento dos beneficiários deve ser integrado à avaliação do programa. Para isso é necessário desenvolver sistemas de acompanhamento personalizado do desempenho escolar, das condições de saúde e da situação econômica e social das famílias. Esses sistemas devem permitir que se identifiquem os resultados concretos do PGRM para melhorar as condições de vida dos cidadãos beneficiados, além de permitir a identificação de ações complementares exigidas.

Para garantir transparência junto à sociedade, é recomendável instituir uma instância de acompanhamento do programa, como um conselho de gestão do PGRM, composto por representantes de entidades com profunda legitimidade social, abrangendo um espectro o mais amplo possível. Este conselho pode, inclusive, participar da definição de prioridades e critérios de atribuição de benefícios.

Outro conjunto de definições importantes são os procedimentos de pagamento dos benefícios. Devem considerar o cumprimento da comprovação das exigências do programa sem submeter os cidadãos a uma maratona mensal de guichês, filas e fluxo de papelada. Programas que contem com um trabalho de acompanhamento mensal das famílias beneficiadas podem aproveitar as reuniões ou a participação em eventos para realizar os pagamentos ou vincular o comparecimento ao recebimento.

A forma de pagamento mais recomendada é o crédito em conta corrente. Se não for possível fazê-lo, pode-se entregar cheques nominais aos beneficiários.

Uma grande série de ações complementares podem ser exigidas, de acordo com o desenho adotado para o programa. Um programa que não se limite a oferecer apenas o benefício pecuniário, mas envolva outras ações no campo do desenvolvimento social (como educação - veja DICAS Programa Bolsa-Escola, prevenção e educação em saúde,

geração de emprego, formação para a cidadania, atenção a crianças e adolescentes), deverá prever a preparação dessas ações, ao mesmo tempo em que se prepara a implantação do fornecimento do benefício pecuniário. Há portanto, a necessidade de um trabalho intenso de coordenação das diversas ações e de integração das equipes envolvidas, que continuarão sendo pré-requisitos para a operação do PGRM e de todas as outras ações que farão parte de uma Política Municipal de Combate à Miséria.

CONTEÚDO DA LEI

Beneficiários: Esta definição deve ser fruto das prioridades estabelecidas e dos objetivos do programa. A lei deve definir, claramente, em que condições as famílias poderão pleitear o benefício. Trata-se, portanto, dos critérios de acesso ao programa (condições familiares, prazo de residência, situação escolar de crianças e adolescentes etc.). Como cuidado para evitar que a adoção do benefício gere um surto de migração para o município que este não tenha condições de absorver, é comum que as leis de PGRM utilizem o mecanismo de vincular o benefício a determinado tempo de residência, mas não há unanimidade neste ponto.

Critérios de exclusão: Os cidadãos que não se enquadrarem nas condições de acesso estabelecidas devem ser excluídos. Entretanto, a realidade tem mostrado que nem sempre a exclusão automática é o melhor caminho. Portanto, a exclusão deve considerar não só o cumprimento formal das condições mínimas, mas também as particularidades de cada caso (por exemplo, dificuldades de uma família em manter um dos filhos na escola, mas seu sucesso com os demais) e as possibilidades de estimular os beneficiários a buscar ocupações (neste caso, por meio da manutenção temporária do benefício ou de parte dele para aqueles que conseguirem trabalho que eleve seu patamar de renda acima do mínimo exigido).

Gestão do programa: Para o estabelecimento dos procedimentos operacionais, é mais recomendável que a prefeitura utilize-se de um decreto. Entretanto, alguns pontos centrais da gestão devem ser definidos na própria lei, garantindo a transparência dos procedimentos de seleção e comprovação de renda, permitindo que entidades da sociedade tenham acesso às informações e participem da fiscalização.

Tempo de permanência no programa: É recomendável estabelecer um prazo máximo para o recebimento do benefício. A partir do término desse prazo, ele pode ser interrompido subitamente ou reduzido gradualmente (por exemplo, a partir de certo tempo o benefício é reduzido à metade e depois interrompido ou decrescido mais ainda). Nos programas que vinculem seu acesso à permanência de crianças na escola, esse prazo máximo não pode ser curto demais, para não estimular a evasão escolar na saída do programa.

Resultados

No que diz respeito a recursos, a lei deve tratar de vários pontos:

Valor da renda mínima: É o valor mínimo de renda familiar ou per capita que se pretende que todos cidadãos disponham. Para seu estabelecimento, deve-se considerar os valores necessários, nas condições locais, para permitir um mínimo de dignidade nas condições de vida dos cidadãos.

Valor do benefício: Deve ser fixado em função de duas variáveis - a capacidade financeira do governo municipal e as características do mercado local. Este valor pode ser fixo por cidadão ou família (por exemplo, um salário mínimo por família com qualquer número de filhos), o que é mais fácil operacionalmente, mas pode gerar distorções. Mais difundida tem sido a idéia de que o benefício corresponda a uma complementação da renda mínima per capita ou familiar, com o PGRM oferecendo a diferença entre a renda auferida e o valor considerado mínimo para a renda. A título de estímulo à busca de trabalho, algumas propostas sugerem que essa complementação seja calculada com o uso de um redutor (por exemplo, com o benefício correspondendo a 30% da diferença entre uma renda mínima de 200 e a auferida, uma família com renda igual a 50 receberia 45 como benefício e teria renda final de 95, enquanto uma família com renda igual a 100 receberia como benefício 30, tendo renda final de 130).

Correção do valor dos benefícios: É importante criar mecanismos de correção automática do valor do benefício, para que não perca o significado em função da inflação.

Alocação de Recursos: É recomendável vincular os recursos a uma porcentagem do orçamento municipal. É aconselhável que a lei preveja crescimento do volume de recursos disponíveis, da porcentagem do orçamento reservada ao PGRM e/ou do valor real dos benefícios na mesma proporção do crescimento das receitas municipais.

Critérios de expansão: A lei deve determinar como poderá ser feita a ampliação do programa, estabelecendo níveis de prioridade para o atendimento de novos públicos.

Kit Profissional

Oferecendo kits profissionais a trabalhadores qualificados, a prefeitura cria empregos dignos, melhora a renda dos cidadãos e ajuda a capacitar a mão-de-obra local.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

Entre as diversas atividades que um programa de geração de emprego e renda pode prever, encontra-se o atendimento a trabalhadores que, por não disporem de recursos, estão impedidos de exercer sua profissão ou precisam se sujeitar a remunerações muito baixas. Esses profissionais, que dispõem de alguma qualificação, podem ser apoiados para trabalharem de forma autônoma, em cooperativas ou em unidades familiares de produção de bens ou serviços.

O QUE FAZER?

A prefeitura pode, por exemplo, colocar à disposição de trabalhadores qualificados equipamentos, ferramentas e outros materiais necessários ao exercício de sua profissão. Estes materiais podem ser doados, cedidos, alugados ou vendidos em prestações a trabalhadores, famílias ou grupos de profissionais.

A doação dos materiais é mais simples: exige pouco controle posterior, mas não permite que a prefeitura retire os materiais de quem não os utilizar de acordo com as expectativas. Por conta disto, exige uma atenção maior sobre o processo de seleção dos beneficiados.

A cessão dos equipamentos e ferramentas, por sua vez, exige um acompanhamento ao longo do tempo e a definição clara das condições de uso e devolução. A cessão pode ser por tempo indeterminado ou por um período suficiente para que os beneficiados se capitalizem e possam adquirir material próprio. No caso desta opção, é necessário prever a hipótese de retirar os materiais dos beneficiados que demonstrarem pouco interesse ou empenho.

O aluguel dos materiais e ferramentas aos trabalhadores, a um preço acessível ou mesmo simbólico, tem a vantagem de conferir flexibilidade ao seu uso e permitir que o programa gere recursos próprios. Por outro lado, tende a exigir um controle maior por parte da prefeitura. Há, também, o risco de que, uma vez não sendo donos, os trabalhadores tenham menos preocupação com sua conservação.

O financiamento da aquisição (veja DICAS Crédito Popular) permite que o programa gere recursos, podendo levá-lo para a auto-sustentação. Neste formato, os trabalhadores recebem os materiais da prefeitura e pagam-nos em um número de prestações adequado ao ritmo de implantação e crescimento de sua atividade e que não lhes traga dificuldades financeiras. É importante estabelecer um prazo de carência para início dos pagamentos. Os recursos arrecadados podem ser utilizados para financiar novos trabalhadores que venham a se integrar ao programa. Entretanto, financiar a aquisição exige um controle especial por parte da prefeitura.

Para qualquer formato escolhido, é necessário oferecer, além dos equipamentos (ferramentas e materiais), orientação para a implantação e operação da unidade produtiva. Essa orientação tem duas dimensões complementares. A primeira é o apoio técnico para a atividade, indicando oportunidades de mercado e colocando os trabalhadores em contato com técnicas avançadas de produção. Além desse apoio técnico, é importante oferecer aos beneficiados pelo programa orientações para a gestão da atividade (controle de custos, formação de preços, controle de qualidade, etc.). Também pode ser oferecida infra-estrutura de apoio aos trabalhadores, dependendo das necessidades e da disponibilidade de recursos.

IMPLANTANDO

A primeira etapa a ser cumprida é a de concepção, onde são definidos os objetivos do programa, os critérios de seleção e sua abrangência.

A segunda etapa deve ser um estudo da viabilidade econômica das várias possibilidades de profissões selecionadas, para evitar que se estimule trabalhadores a ingressar em segmentos com pouca capacidade de absorção de novas unidades de produção. Também é importante fazer um levantamento das potencialidades e interesses da mão-de-obra local. Os resultados devem ser analisados de forma articulada. Para municípios mais populosos ou extensos, é recomendável tratar os dados de forma regionalizada.

Em seguida, pode ser feita a seleção, que deve se valer das informações levantadas e dos critérios estabelecidos na etapa de concepção. Após a seleção, devem ser distribuídos os kits e oferecidos, se possível, cursos de aperfeiçoamento e capacitação. Ao longo dos meses subseqüentes, é necessário acompanhar os trabalhadores e avaliar os resultados.

RECURSOS

Ainda que os kits profissionais, individualmente, tendam a apresentar um custo relativamente baixo, a extensão do programa a parcelas consideráveis da população pode consumir recursos vultosos. Em **Rio Branco-AC** (veja experiência a seguir), a prefeitura investiu valores equivalentes a cerca de US$ 62 mil na compra de 63 kits profissionais. Além do dinheiro necessário para a compra dos kits, devem ser considerados os recursos para a equipe técnica e administrativa e a necessária infra-estrutura.

Em virtude das limitações econômicas que um programa deste tipo pode apresentar, é essencial que a prefeitura articule outras fontes, além dos cofres municipais. Pode-se constituir um fundo municipal destinado ao programa de distribuição de kits profissionais (ou mesmo ao programa de geração de emprego e renda). Esse fundo pode ser alimentado por recursos municipais, pelos valores pagos pelos trabalhadores beneficiados pelo projeto (prestações ou aluguéis), por recursos vindos de programas dos governos estaduais ou federal ou outras formas de captação de recursos.

Onde for possível, a prefeitura deve envolver no trabalho empresas, entidades assistenciais e organizações da sociedade civil. Conseguir doação de kits completos ou de parte deles é desejável, e pode-se dispor de um bom argumento se o trabalho de alguns destes trabalhadores forem importantes para a terceirização de atividades das empresas.

EXPERIÊNCIAS

Em **Rio Branco-AC** (197 mil hab.), a prefeitura implantou, em 1994, um projeto de distribuição de kits profissionais, integrando o Programa de Geração de Emprego e Renda, coordenado pela Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social. De acordo com o objetivo do programa - criar alternativas de ocupação e renda para famílias com baixo poder aquisitivo -, o projeto de distribuição de kits profissionais oferece recursos para trabalhadores habilitados para exercer sua profissão, sem emprego, que têm interesse em iniciar um negócio próprio mas não têm condições materiais para fazê-lo.

Com recursos de convênios com o Ministério do Bem-Estar Social e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a prefeitura adquiriu 63 kits profissionais, que foram distribuídos a 42 famílias na área rural e 21 na área urbana, que deverão pagá-los em pequenas parcelas. Em função da demanda, foram selecionadas as profissões que seriam atendidas. Os trabalhadores beneficiados foram costureiras, datilógrafos, torneadores de madeira, serralheiros, horticultores, produtores rurais, cabeleireiros, recicladores de papel, cozinheiros e serigrafistas.

A seleção dos beneficiados iniciou-se com a abertura de inscrições para interessados. Os critérios de seleção procuraram privilegiar famílias com menor renda e maior número de filhos, dando atenção para a existência de portadores de deficiência. As famílias selecionadas receberam visitas da equipe da prefeitura para comprovação do endereço e verificação da presença de condições mínimas de higiene e limpeza e espaço para realização de trabalhos com o kit. Também foi verificada a habilitação dos candidatos nas áreas profissionais em que se inscreveram. Os trabalhadores participaram de cursos sobre noções básicas de gerenciamento, oferecido pelo SEBRAE-AC. Também receberam cursos de aperfeiçoamento em sua área profissional, incrementando os conhecimentos que já possuíam.

Além dos cursos, os trabalhadores receberam acompanhamento por meio de visitas de supervisão. No primeiro semestre, as visitas foram de freqüência mensal, passando, depois, a quadrimestrais. Nas visitas, era verificada a adequação do uso do material, e também a utilização das práticas de gerenciamento recomendadas. Kits que não estavam sendo utilizados de acordo com os objetivos do programa foram retomados pela prefeitura.

Quando os trabalhadores já estavam operando suas novas atividades, foram realizados cursos sobre associativismo, apresentando experiências de compras coletivas para obter melhores preços de matéria-prima. Esses cursos também serviram como momentos de troca de experiência entre os beneficiados.

Veja também a experiência de Quixadá-CE, em geração de emprego e renda (veja DICAS Programa de Geração de Emprego e Renda) .

Resultados

A distribuição de kits profissionais é um instrumento de política de geração de emprego e renda que traz resultados em um prazo bastante curto. Para algumas profissões, os resultados são praticamente imediatos. Para outras, podem demorar alguns meses.

Os resultados não se limitam à retirada dos beneficiados do sub-emprego ou ao aumento de sua renda, que são os objetivos centrais do programa. Além de gerar emprego imediato para os beneficiários diretos, o programa pode gerar novos empregos, à medida em que os trabalhadores desenvolvem seus negócios. No caso de Rio Branco, todos os kits entregues na primeira distribuição geraram, pelo menos, mais um emprego cada, além do beneficiário direto. No total, além da ocupação familiar (63 famílias), o projeto gerou, até junho de 1995, mais 123 empregos, sendo que oito destes passaram a trabalhar por conta própria.

O programa também pode ter resultados positivos sobre a capacitação da mão-de-obra local. Em muitos casos, as novas unidades de produção podem contratar aprendizes, que, mais tarde, se quiserem, receberão novos kits e passarão a trabalhar por conta própria. Dependendo do caso, a prefeitura pode colocar a admissão de aprendizes como condição para receber o kit profissional. Para isso, é necessário avaliar as possibilidades de mercado para estes e a capacidade das unidades de produção absorverem-nos.

O programa permite, ainda, um aumento na oferta de serviços e produtos no município ou em regiões que deles não disponham facilmente, reduzindo as necessidades de deslocamento da população e reforçando centros de bairro (veja DICAS Os Muitos Centros de uma Cidade) ou distrito. Em algumas situações, esse aumento na oferta pode, inclusive, reduzir preços. Incluindo ações de estímulo à produção comunitária ou em cooperativas, o programa contribui para o desenvolvimento de novas relações de produção, mais vantajosas para os trabalhadores nelas envolvidos. Além disso, por ser uma iniciativa de grande visibilidade e apresentar resultados de curto prazo, pode dinamizar e trazer legitimidade às atividades da prefeitura no campo do desenvolvimento econômico local.

O Município e a Saúde Mental

Investir num programa de saúde mental, alternativo à internação em manicômios, ajuda a recuperar os direitos e a dignidade dos doentes e a deflagrar a discussão sobre cidadania e sistemas locais de saúde.

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA
AUXILIAR DE PESQUISA: FÁBIO MALERONKA FERRON
CONSULTOR: JORGE KAYANO

A saúde mental durante muito tempo foi vítima do preconceito social. Isso se reflete em muitos dos tratamentos inadequados que se dispensam aos doentes. A internação em manicômios nem sempre produziu resultados efetivos na recuperação de pacientes, chegando muitas vezes a agravar a situação, afastando-os da sociedade. Instituições que deveriam auxiliar na recuperação converteram-se em casas de reclusão, que contribuem para aumentar a marginalização do doente, afastando-o do convívio familiar e social, e impedindo-o de exercer seus direitos de cidadão. As administrações municipais podem influir nesta realidade de maneira positiva, como ilustra a experiência da prefeitura de Santos, onde o programa de saúde mental vem resgatando a cidadania e a dignidade dessas pessoas, através do envolvimento da sociedade civil.

EXPERIÊNCIA

Santos-SP (419 mil hab.) implantou um programa inovador de saúde mental, seguindo as tendências que rejeitam o isolamento dos doentes em instituições manicomiais fechadas, a partir da intervenção na Casa de Saúde Anchieta, decretada em maio de 1989.

Diante de denúncias de maltratos e da morte bárbara de dois internos, a prefeitura resolveu inspecionar a instituição. Uma comissão, composta por técnicos da Secretaria da Saúde, pela Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos, pela OAB, entidades da sociedade civil, imprensa, rádio e TV, abriu as portas do Anchieta e tornou pública a sua brutal realidade: excesso de pacientes, falta de higiene e de acompanhamento médico adequado, etc.

Diante dessa situação calamitosa, a prefeitura decretou a imediata intervenção no hospital psiquiátrico. O proprietário entrou por duas vezes com mandados de segurança obtendo liminares de reintegração, mas em ambos os casos o Tribunal de Justiça do Estado revogou a decisão e deu ganho de causa à prefeitura. No período de vigência das liminares foi montado um esquema de vigilância permanente no manicômio.

A reação da população, que poderia ter sido de repulsa, foi de apoio à ação da prefeitura graças a seu forte apelo humanitário. O impacto da intervenção gerou um movimento de aglutinação em torno da questão da saúde mental, reunindo os familiares dos doentes, técnicos da área, além de pessoas não-qualificadas tecnicamente mas que queriam prestar seu apoio e solidariedade – artistas, professores, cidadãos. A partir dessa rede de recursos humanos, estruturou-se um programa para dispensar o uso de manicômios na cidade.

Este desafio possuía exemplos pioneiros, sendo o mais conhecido o trabalho de Franco Basaglia e sua equipe na cidade italiana de Trieste. O programa de saúde mental de Santos, embora inspirado numa experiência européia, buscou respostas para as especificidades da realidade brasileira. Nesse aspecto, levou em conta a estreita correlação entre a doença e a marginalidade econômica e social de boa parte dos pacientes.

Para a implementação do programa foram adotadas duas linhas de ação. Em primeiro lugar, montou-se uma rede de serviços alternativa ao manicômio. Foram criados os Núcleos de Apoio Psico-Social (NAPS), ambulatórios que funcionavam sem interrupção, permitindo a liberação gradual dos pacientes através de acompanhamento psiquiátrico fora da instituição. Os NAPS ofereciam um processo terapêutico capaz de debelar a crise e permitir a reintegração social do doente, proporcionando inclusive abrigo temporário aos pacientes em situação de crise, impossibilitados de permanecerem em suas casas.

Com a implantação do Programa de Saúde Mental, houve um processo de liberação gradual dos doentes que estavam em condição de receber acompanhamento fora da instituição: dos 531 pacientes existentes em 1989, menos de 80, considerados crônicos ou originários de outros municípios, permaneciam internados em 1992.

A segunda linha de ação procurou oferecer condições para os doentes mentais viverem em sociedade, usufruindo plenamente seus direitos de cidadania. Para tanto, foi necessário um trabalho global com a comunidade, preparando-a para aceitar estas pessoas com suas particularidades, desmistificando a aura que as cercava. Nesse sentido, o Projeto TamTam foi o que mais chamou a atenção da mídia, e contribuiu para a criação de uma opinião mais esclarecida e tolerante em relação à loucura.

O Centro de Convivência TamTam foi instalado na Casa de Saúde Anchieta para funcionar como uma cooperativa que preparava os pacientes recuperados para reintegrá-los socialmente, promovendo oficinas de bijuterias, estamparia, marcenaria, elétrica, mecânica, papelaria, pintura e teatro. Os produtos (camisetas TamTam, anéis, brincos, postais) foram comercializados e a renda revertida para os pacientes. Transferiu-se para o Centro de Reabilitação Profissional no início de 1991, mediante um convênio da Secretaria de Higiene e Saúde com o INSS.

Tornou-se um local de troca de experiências e de muita criatividade, marcado pelo convívio de técnicos, pacientes psiquiátricos, estudantes especiais, deficientes físicos e integrantes da comunidade.

O teatro desempenhou um papel fundamental na recuperação de muitos doentes, não só através do trabalho corporal, como também na redação e representação de textos. Esse processo revelou verdadeiros talentos, o que facilitou a montagem de um grupo de teatro dentro do próprio hospital.

Com a aquisição de um aparelho de som e um microfone, iniciou-se uma programação diária de rádio dentro do hospital, onde um paciente relatava notícias da instituição e recados internos. Animados com o sucesso da experiência, seus idealizadores montaram uma equipe formada por

alguns pacientes que possuíam maior desenvoltura de voz, locução e imitação, procurando tornar público o programa. Foram convidados alguns adolescentes para integrar a equipe na área de assessoria técnica. O programa foi ao ar pela primeira vez no dia 5 de novembro de 1990, pela Rádio Universal.

A curiosa combinação de "excluídos" - doentes mentais e adolescentes - funcionou extremamente bem. A rádio adquiriu um perfil roqueiro, tocando músicas que nenhuma outra emissora possuía, graças aos discos fornecidos pelos jovens (muitos deles importados). Oito meses depois o programa passou a integrar a programação da Rádio Clube Am com grande sucesso. Hoje é um dos mais conhecidos da Baixada Santista.

No entanto, apesar do trabalho de conscientização da comunidade, o doente mental entrava em condições desiguais no mercado de trabalho, já tão afetado com o desemprego. Para atingir ao menos uma eqüidade parcial nas relações sociais, foram implementadas atividades de geração de renda.

Além de trabalhos artesanais, os pacientes participavam na fabricação de blocos para a construção civil, na reciclagem de lixo e em serviços de jardinagem. Estas atividades, permitindo aos indivíduos retomarem a luta pela própria sobrevivência, auxiliaram no processo de reintegração à sociedade.

DIFICULDADES

Algumas dificuldades devem ser consideradas. O crescimento da rede de serviços de atenção à Saúde Mental não se deu de maneira sincrônica. O fechamento de grande número de leitos psiquiátricos não foi acompanhado, na mesma proporção, pela criação de serviços substitutivos à internação.

Hoje há dificuldades em completar as equipes dos Centros de Saúde e fixá-las nos serviços; o número de equipamentos intermediários é insuficiente; há déficit de leitos para internação por conta da crise do Sistema Único de Saúde. Muitas vezes o atendimento às urgências depende exclusivamente dos Hospitais Universitários; há lentidão e dificuldade para incorporar usuários e familiares como co-participantes do processo de implantação do Modelo e reguladores dos serviços prestados.

Outro problema a ser enfrentado é o fato de que muitos dos pacientes na área de Saúde Mental foram institucionalizados e tornados crônicos pelo processo de atendimento baseado exclusivamente na internação. Pelo tempo que esses pacientes estão vivendo nos hospitais, torna-se impossível retirá-los e implantar uma nova forma de tratamento. Há a necessidade de construção de uma rede hospitalar que atenda esse tipo de paciente.

Uma última dificuldade diz respeito ao porte do município e aos recursos necessários para a implantação de um programa do gênero, que talvez estejam além das possibilidades da prefeitura. Uma alternativa pode ser a cooperação entre municípios vizinhos, articulando um programa regional.

Resultados

A participação da comunidade permeada com a ação municipal é fundamental para a alteração dos mecanismos institucionais e funcionais que compõem o quadro da Saúde Mental no País.

É importante destacar que o sucesso do programa de Santos deriva da adaptação de um modelo básico às características e especificidades locais. A prefeitura agiu de acordo com as suas condições e possibilidades, utilizando criatividade e buscando recursos financeiros através de parcerias e convênios.

Houve ousadia na implementação de uma idéia que ainda enfrentava muitas resistências. A Saúde Mental foi um ponto estratégico para ampliar os debates em torno da saúde pública no Brasil, trazendo à tona a discussão sobre cidadania e sistemas locais de saúde.

O objetivo de um programa municipal de Saúde Mental é melhorar a eficácia na assistência à população com problemas de saúde mental, num contexto de Saúde Integral, não-discriminatório, através de recursos extra-hospitalares e comunitários. A perspectiva é alterar o modelo baseado principalmente no hospital como instrumento de assistência à Saúde Mental, na medida em que este modelo foi mundialmente reconhecido como ineficaz. O programa implantado em Santos procura seguir as três diretrizes do Ministério da Saúde e da Organização Mundial da Saúde (OMS) para a reestruturação nessa área: desospitalização, desinstitucionalização e resgate dos direitos de cidadania dos usuários.

O modelo propõe, a curto prazo, garantir as condições para que a assistência seja realizada em equipe, consolidando e tornando mais complexos os serviços já existentes e, a médio prazo, definindo uma política de ampliação da assistência.

Cada município deve buscar articular um modelo de assistência completo, revendo as práticas existentes e avaliando sua eficácia. Isto implica construir uma rede de serviços regionalizada, descentralizada gerencialmente, hierarquizando o atendimento de acordo com o tratamento necessário (serviços ambulatoriais, serviços intermediários extra-hospitalares e internação, realizada apenas em último caso).

Política de Abastecimento

Ações inovadoras da prefeitura na área do Abastecimento, oferecendo alimentos mais saudáveis e baratos, dinamizam a economia local e melhoram a qualidade de vida dos cidadãos.

AUTOR: MARCO ANTONIO DE ALMEIDA
CONSULTORA: CHRISTIANE COSTA

No Brasil há profundas contradições no que se refere à distribuição de alimentos. Embora seja um dos maiores produtores agrícolas mundiais, grande parcela de sua população não tem acesso à quantidade mínima de alimentos necessária para o seu sustento.

Nesse contexto, é importante que o município invista numa política de abastecimento. O acesso à alimentação deve ser garantido de modo permanente e duradouro, como bem público e direito de cidadania, pois dele dependem a vida e a saúde também das gerações futuras.

Uma política de abastecimento deve ter basicamente dois objetivos:

a) diminuir o preço e aumentar a oferta e a qualidade dos produtos, e

b) apoiar o pequeno produtor agrícola.

INSTRUMENTOS

O poder público municipal conta com vários instrumentos para melhorar o quadro de abastecimento local. Entre os mais simples e menos dispendiosos estão aqueles que diminuem os preços e melhoram a qualidade da comercialização dos alimentos, especialmente no que se refere à normatização e fiscalização de feiras-livres, supermercados e indústrias alimentícias.

Nessa linha pode ser incluída a criação de um serviço de informação ao consumidor. Em **Belo Horizonte-MG** (2.060 mil hab.), a SMAB (Secretaria Municipal de Abastecimento) divulga - através da imprensa, do Jornal do Ônibus e do serviço telefônico Disque-Economia - os preços, permanentemente atualizados, de uma cesta básica composta por 45 itens, e identifica os estabelecimentos onde é menos dispendiosa.

Outra iniciativa, também da prefeitura de Belo Horizonte, é apoiar a formação de grupos de compra comunitários que, adquirindo alimentos em grandes quantidades, obtém preços mais baixos. A implantação destes grupos é acompanhada por técnicos da SMAB, que fornecem informações sobre produtos de safra e pesquisas de preços em vários estabelecimentos da cidade.

Ainda no âmbito da comercialização de alimentos, um dos problemas encontrados na maioria dos municípios é a concentração de supermercados e feiras-livres nas regiões centrais da cidade. Os bairros periféricos, onde há poucos estabelecimentos comerciais, enfrentam duplo problema: sua distância do centro, dificultando o deslocamento das pessoas até os lugares onde são vendidos gêneros básicos a preços menores; e a pequena demanda, decorrente do baixo poder aquisitivo da população, inviabilizando economicamente a instalação de sacolões fixos ou feiras-livres.

O sacolão verde, experiência implementada em **Santo André-SP** (627 mil hab.) durante o período 89-92, buscou superar este problema. Dois ônibus, previamente adaptados, comercializavam hortifrutigranjeiros e produtos da cesta básica, abastecendo regiões distantes do centro. Em Belo Horizonte foi criado o Comboio do Trabalhador, com pontos móveis de venda, que nos fins de semana vão até a periferia. Além de atender às regiões mais distantes, o programa melhora o acesso da população carente, na faixa de um a três salários mínimos, aos gêneros alimentícios básicos.

A prefeitura também pode criar equipamentos públicos como sacolões, mercados municipais e feiras-livres, que melhoram o abastecimento, descentralizam os serviços e aumentam a oferta.

O Horto Shopping Ouro Verde, em **Campinas-SP** (879 mil hab.), é um bom exemplo de descentralização de serviços para melhor atender à população. Ele foi construído anexo a um terminal de ônibus, no qual circulam cerca de 60 mil pessoas por dia, na zona oeste do município.

O Horto Shopping conta com 43 permissionários que oferecem, além de diversos tipos de alimentos, outras mercadorias e serviços, inclusive públicos (há postos da Companhia de Saneamento Municipal, do INSS, da Telesp). A obra foi realizada em parceria: a prefeitura cedeu o terreno e a Companhia Municipal de Abastecimento executou a obra, com financiamento dos futuros permissionários.

O Horto Shopping permite a realização de compras sem que a população tenha que se deslocar até o centro da cidade, graças à diversidade de serviços oferecidos a preços acessíveis. Outra vantagem é que os usuários de ônibus, ao fazerem compras sem sair do terminal, não precisam pagar outra passagem.

O apoio à produção local é outra função importante que pode ser desempenhada pela prefeitura. Podem ser ações que diminuem o grande número de intermediários entre a produção e o consumo final, como as desenvolvidas em Belo Horizonte através dos projetos Direto da Roça e Campanha da Safra. Os dois programas facilitam a negociação entre produtores e a população, melhorando os preços finais para ambos.

Brasília-DF (1.673 mil hab.) implantou o Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola (veja DICAS PROVE - Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola), com a finalidade de inserir na economia local o pequeno produtor de alimentos, de base familiar e com baixa renda, incentivando as mini-agroindústrias. A Secretaria de Agricultura oferece quatro diferentes kits em placas de cimento pré-moldado, de áreas variáveis (de 13,96 m2 a 55,26 m2) e criou uma linha de crédito para o pagamento dos kits. Além disso, fornece cursos, treinamento e assessoria para os pequenos produtores. Implantado em outubro de 1995, em um ano contava com 446 produtores cadastrados, 40 indústrias em construção e 32 em funcionamento. A renda média per capita subiu de R$ 50,00 para R$ 200,00 a partir do segundo mês de funcionamento, e cada agroindústria absorve, em média, seis empregos.

Outra iniciativa que está ao alcance da prefeitura é incentivar a produção caseira de alimentos. É o caso de expe-

riências bastante conhecidas, como as hortas caseiras e escolares. Também em Belo Horizonte, foi implementado um programa de incentivo aos pomares caseiros, o Pró-Pomar (veja DICAS Pomares Caseiros), que distribui mudas de árvores frutíferas. Além de melhorar as condições nutricionais das famílias, este tipo de iniciativa repercute em outros problemas urbanos, ajudando, por exemplo, na arborização da cidade, o que diminui a impermeabilização desnecessária de várias áreas e, assim, ajuda diretamente no escoamento da água das chuvas.

No caso de municípios com forte presença rural, é importante e estratégico desenvolver ações que possibilitem a inserção de trabalhadores do campo na dinâmica econômica do município. Um exemplo desse tipo de política é o Pólo Agroflorestal de **Rio Branco-AC** (196 mil hab.).

Desenvolvido pela prefeitura em parceria com a EMATER, FUNDAC, Ministério do Meio Ambiente e SUDAM, o Pólo Agroflorestal (veja DICAS Pólo Agroflorestal) é um modelo de assentamento agrícola baseado na implementação de uma infra-estrutura básica. O programa possibilita que ex-agricultores e ex-seringueiros retornem ao meio rural e se reintegrem à sua profissão original, dedicando-se ao manejo de culturas permanentes para comercialização e produção de subsistência.

Uma área importante, que merece toda a atenção da prefeitura, é a da merenda escolar. Deve contar com o acompanhamento de nutricionistas que garantam a qualidade das refeições. A descentralização da aquisição de gêneros alimentícios, através de núcleos regionais (aliada aos programas de incentivo à produção local) pode garantir alimentos saudáveis e mais baratos. Além de fornecer alimento às crianças em fase de crescimento, os programas de merenda escolar podem oferecer também atividades de educação alimentar, como as desenvolvidas no Programa Pé-de-Moleque, de Belo Horizonte, que envolveu os alunos através de vídeos e atividades lúdico-educativas.

Finalmente, a prefeitura pode oferecer alimentação a baixo custo para a população mais pobre, através de restaurantes populares, como o de Belo Horizonte. O restaurante serve diariamente cerca de 2.500 refeições, e os cardápios variados são controlados nutricionalmente pela Secretaria Municipal de Abastecimento. O público que o freqüenta encontra-se na faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos.

PARTICIPAÇÃO POPULAR

A fundação de um Conselho Municipal de Abastecimento ajuda a envolver a população e o setor privado na criação e aplicação de mecanismos de estabilização de preços, e de normatização e regulamentação do abastecimento.

Na mesma perspectiva do Conselho Municipal, mas atuando de forma mais localizada, pode-se propor o gerenciamento participativo de feiras, sacolões e outros equipamentos de abastecimento, através de um Conselho de Usuários. Para tanto, além de mobilizar lideranças informais nas comunidades, é preciso oferecer-lhes formação no que se refere à classificação e manuseio dos produtos. Deve ser criada uma rotina de trabalho que inclua participação periódica na fiscalização das feiras, sacolões e demais equipamentos, seguidas de reuniões de discussão e avaliação.

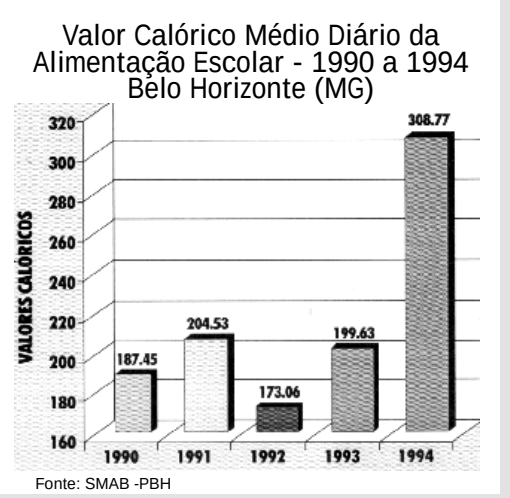
Parcerias

As ações da prefeitura contam com um arco amplo de parceiros possíveis, de pequenos produtores a distribuidores, permissionários do serviço público (especialmente no caso dos Ceasas), supermercados, etc. Podem ser estabelecidas parcerias também com secretarias da própria administração municipal ou outros órgãos públicos, estaduais e federais.

Outra iniciativa importante é a constituição de consórcios municipais. A atuação conjunta em âmbito regional pode ampliar a oferta de alimentos e reduzir seus preços.

No caso do combate à fome e à desnutrição, é fundamental envolver ao máximo a sociedade civil. Um exemplo de como esse envolvimento pode se dar é o ISA (Instituto de Solidariedade para Programa de Alimentação), uma parceria entre Ceasa-Campinas e diversas entidades da sociedade civil. O ISA, um dos maiores centros de processamento de alimentos do País, ocupa um terreno permissionado pelo Ceasa através de um contrato de 40 anos. Na linha de produção, a capacidade máxima para processar alimentos, doados pelos permissionários do Ceasa, está na ordem de 50 a 70 toneladas mensais. Isto permitirá produzir inicialmente 10 mil pratos de refeição por dia, distribuídos em forma de kits às entidades sociais filiadas ao ISA e às unidades das redes municipais de ensino e de saúde. O ISA também beneficiará as famílias carentes encontradas nos bolsões de miséria de Campinas e cadastradas pelas administrações regionais. Outra meta é realizar cursos profissionalizantes na área de alimentação.

Programas de combate à desnutrição e de complementação alimentar são outra forma da prefeitura garantir que a população de baixa renda tenha acesso à alimentação. Nesse caso, convênios entre as secretarias de Abastecimento, Saúde e Ação Social são recomendáveis, pois potencializam as ações do poder público, como a distribuição de alimentos em creches e postos de saúde.



Fonte: SMAB -PBH

Pólo Agroflorestal

O Pólo Agroflorestal é uma alternativa de reforma agrária para os municípios: além de melhorar a qualidade de vida no campo e na cidade, resgata a dignidade dos trabalhadores que foram expulsos da terra.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ, A PARTIR DE DOCUMENTOS DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DE RIO BRANCO.

Muitos municípios têm sofrido as conseqüências de uma urbanização recente e acelerada, alimentada pelo êxodo rural decorrente do aumento da concentração de riqueza, característica básica da política econômica brasileira nas últimas décadas.

Nessas localidades, uma grande parte dos trabalhadores que estão desempregados por não serem qualificados para o mercado urbano, podem ser aproveitados economicamente na produção agrícola e recuperar sua dignidade se tiverem acesso a terra para trabalhar. Diante da pouca eficácia das ações dos governos federal e estaduais, alguns municípios, preocupados em combater o crescimento da miséria, estão realizando iniciativas próprias de reforma agrária.

EXPERIÊNCIA

Rio Branco-AC (197 mil hab.) começou, em 1993, a implantação do Pólo Agroflorestal Geraldo Mesquita, como resposta ao quadro de urbanização descontrolada provocada pela falência da economia extrativista e pelo avanço da pecuária extensiva. Nas últimas duas décadas, a população do município saltou de menos de 50 mil para cerca de 200 mil habitantes. Mais de 50% da população do Estado do Acre passou a viver na capital, fazendo com que a cidade sofresse um crescimento irracional e desordenado, com a formação de muitos bairros carentes de serviços essenciais e com problemas comuns à maioria das cidades brasileiras.

Em função das características da economia e sociedade locais, a prefeitura desenvolveu a proposta do Pólo Agroflorestal baseado em assentamentos agroextrativistas que possibilitem a volta ao campo de famílias de ex-seringueiros e ex-agricultores. São trabalhadores desiludidos com a vida na cidade, dispostos a retomar sua atividade produtiva no meio rural, mas que não têm acesso à terra por causa da estrutura fundiária vigente ou pela falência da política nacional de reforma agrária.

Ao contrário de grande parte das ações de reforma agrária já realizadas no Brasil, o Pólo Agroflorestal é uma forma de assentamento baseada no planejamento do empreendimento como um todo e no apoio contínuo à atividade dos produtores. O planejamento considera não só a localização das áreas, mas também o apoio aos cidadãos assentados.

As áreas são definidas a partir de uma avaliação técnica do seu potencial produtivo, considerando variáveis como as disponibilidades hídricas, as condições de fertilidade do solo e a proximidade de centros consumidores e compradores. Além disso, busca-se potencializar a infra-estrutura viária, energética, sanitária e educacional já existentes.

As famílias contam com assistência para a produção de alimentos e para a implantação do sistema de culturas permanentes. Também é garantido o transporte da produção excedente até o centro consumidor.

A experiência do Pólo Agroflorestal procura promover uma nova mentalidade na política de assentamento, que deixa de ser baseada na titulação e propriedade da terra para ser fundamentada na valorização de seu uso e produção. A terra pertence ao município e as famílias têm a concessão de uso para os fins propostos.

Os lotes para implantação do sistema agroflorestal são de 3,5 a 5 hectares. A equipe técnica fornece instruções para implantação e acompanhamento do desenvolvimento das culturas.

A metodologia de trabalho desenvolvida é centrada na participação e organização das famílias dos produtores e na parceria com instituições da sociedade civil, órgãos de outros níveis de governo e entidades ligadas aos trabalhadores. O pólo implantado em Rio Branco conta com a parceria e envolvimento da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura do Acre (CONTAG/AC), Sindicato dos Pequenos Produtores e Assalariados de Rio Branco (SINPASA), EMATER/AC, EMBRAPA (CEPAF/AC), Universidade Federal do Acre, Fundação de Tecnologia do Acre (FUNTAC), Grupo de Pesquisa em Sistema Agroflorestais do Acre (PESACRE), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Ministério do Meio Ambiente/PMACI.

Além de oferecer condições materiais para o sucesso do empreendimento, a prefeitura promove um trabalho sócio-educativo. Os trabalhadores são incentivados a participar e, posteriormente, a assumir a gestão do projeto através de suas associações e cooperativas, cuja instalação é estimulada desde o processo de seleção das famílias contempladas.

Os pressupostos centrais desse trabalho educativo são:

a) afirmação da importância social dos produtores envolvidos;

b) socialização do saber;

c) aproveitamento coletivo de todas as potencialidades da natureza para evitar a subutilização e o desperdício;

d) garantia do acesso dos trabalhadores aos serviços de saúde, educação, transporte e lazer;

e) estímulo à organização dos produtores, para que eles se apropriem e usufruam dos bens e riquezas por eles mesmos gerados. Nesse processo de organização espera-se que os produtores evoluam da co-gestão para a auto-gestão do assentamento.

SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS

O primeiro dos requisitos para que uma família se habilite a receber um lote no Pólo Agroflorestal é ter aptidão para o trabalho com a terra.

São priorizadas as famílias que moram em áreas de ocupação irregular e/ou com risco de alagamento, desbarrancamento e deslizamento e que estejam dispostas a voltar a viver no meio rural. No processo seletivo - que conta com a

participação de sindicatos e outras entidades governamentais e não-governamentais - somam mais pontos as famílias que não possuem casa própria ou residem em habitações ou áreas precárias. Também somam mais pontos as famílias que não tenham nenhum emprego no setor público ou privado.

É fundamental também a disponibilidade de mão-de-obra. Além do casal, é importante que a família seja constituída por, pelo menos, mais dois filhos para ajudar na atividade produtiva diária.

As famílias cadastradas recebem a visita de técnicos da secretaria para constatação de sua real situação e devem participar de todas as reuniões convocadas, onde são apresentadas as explicações sobre o projeto, os direitos e deveres dos assentados.

Os requisitos básicos para a implantação de um Pólo Agroflorestal são: área próxima ao mercado de consumo; infra-estrutura viária mínima, que possibilite o escoamento da produção e o acesso aos equipamentos sociais indispensáveis, como saúde e educação; disponibilidade de energia; recursos hídricos (rios, açudes, vertentes) e um solo propício para as atividades agrícolas.

No Pólo Agroflorestal já implantado, foram assentadas 52 famílias (302 pessoas), utilizando-se uma área total de 210,62 hectares e área cultivada de 150 hectares, com 29.545 mudas plantadas (açaí, abacaxi, cupuaçu, pupunha, maracujá , manga, acerola, banana, araçá, coco-da-bahia, entre outras), além do plantio de 150 mil pés de mandioca.

A secretaria fornece aves, um casal de suínos e um casal de caprinos a cada família e, com a procriação dos animais, as famílias devem repor à secretaria a mesma quantidade recebida.

Os principais investimentos em equipamentos e infra-estrutura de apoio à produção foram 6,63 quilômetros de rede elétrica (monofásica), um caminhão, um trator com implementos, uma perua (carro) Kombi, uma máquina beneficiadora de arroz, um engenho de cana de açúcar e uma casa-de-farinha.

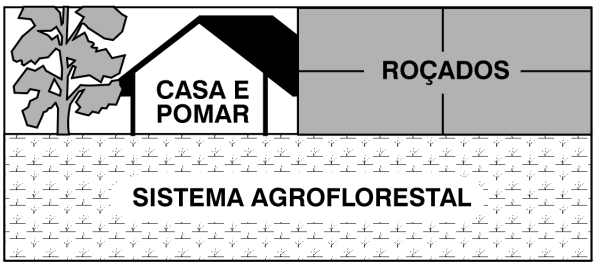
Os custos de implantação do projeto, segundo a prefeitura, são da ordem de cerca de US$ 400 mil, o que significa um custo de quase R$ 8 mil por família. Os agentes financiadores são o Ministério do Meio Ambiente - PMACI, a SUDAM e a Prefeitura Municipal de Rio Branco.

Veja também as experiências "Terra Solidária", de Iguaraçu-PR (veja DICAS Terra Solidária), e PROVE, de Brasília-DF (veja DICAS PROVE - Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural).

Resultados

A proposta, pelo seu baixo custo de implantação, pode se constituir numa alternativa viável de reforma agrária para a Amazônia e iluminar a formulação de outras propostas de política de desenvolvimento para as demais regiões do país, considerando que a solução da questão agrária e agrícola é indispensável para a superação da crise econômica e social que a sociedade brasileira enfrenta.

Modelo de Exploração da Área



Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento de Rio Branco

Há resultados evidentes na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos beneficiados. As famílias passam a residir fora da cidade, afastadas das áreas de risco potenciais que normalmente se formam nos bairros da periferia. Também é um instrumento de combate à miséria e à fome, tanto por aumentar e diversificar a produção de alimentos, como pelos seus aspectos de geração de emprego e renda. Permite ao pequeno produtor aumentar seus ganhos, por não depender de intermediários. Além de produzir para a subsistência da família, o agricultor pode comercializar, diretamente, o excedente no mercado local, através da Tenda do Produtor, feiras livres e mercados municipais que são administrados pela Prefeitura. As projeções da prefeitura indicam que a renda familiar mensal poder chegar a seis salários-mínimos, quando os sistemas agroflorestais atingirem sua maturação.A comercialização direta, por sua vez, contribui para o barateamento dos alimentos na cidade.

Do ponto de vista ambiental, o Pólo Agroflorestal pode contribuir para a recuperação de áreas degradadas pela pecuária extensiva e, ao mesmo tempo, é uma alternativa de desenvolvimento sustentável, por possibilitar a utilização racional dos recursos naturais. No caso do pólo implantado em Rio Branco, a área era utilizada para a criação de gado e a terra já estava empobrecida.

A realização de atividades de caráter sócio-educativo com as famílias beneficiadas e o acesso aos serviços públicos servem à afirmação da cidadania e ao resgate da dignidade dos beneficiários. Assim, a proposta não se limita apenas ao desenvolvimento econômico, mas busca subordiná-lo à promoção do desenvolvimento humano.

Pomares Caseiros

Distribuir mudas de árvores frutíferas em áreas urbanas melhora as condições nutricionais e ajuda a arborizar a cidade.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

A maioria dos imóveis residenciais urbanos possui um mínimo de área onde se poderia plantar pequenos pomares. Estas áreas ficam subutilizadas do ponto de vista da nutrição da população, e muitas vezes recebem uma impermeabilização pouco necessária. Fornecendo-se mudas de árvores frutíferas é possível estimular os cidadãos a produzir, em suas próprias casas, frutas para consumo de sua família.

PROGRAMA DE POMARES CASEIROS

Um programa de pomares caseiros pode ser um instrumento auxiliar de políticas de abastecimento que privilegiem o combate à desnutrição ou busquem reduzir os custos de alimentação da população. Deve-se manter claro que este programa é apenas um dos instrumentos da política de abastecimento, que não deve se resumir a ele, incorporando outras ações no campo da auto-produção (como hortas comunitárias) e da comercialização (como os sacolões volantes e a venda direta pelo produtor).

O programa pode distribuir mudas de uma ou mais espécies. A distribuição de mudas de uma única espécie simplifica os procedimentos, mas, por outro lado, pode ter sua abrangência e receptividade reduzidas. A distribuição de mudas de várias espécies tende a ser mais trabalhosa, mas permite uma ação mais abrangente. Pode ser realizada simultaneamente: a prefeitura oferece várias espécies de mudas e os interessados podem escolher aquelas que desejem. A distribuição pode ser também por etapas: a prefeitura trabalha com uma espécie por vez, trocando-a por outra periodicamente. Essa alternância pode ser complementada pela distribuição por regiões do município: é estabelecida uma seqüência de regiões da cidade a serem atendidas; ao se atender a última, reinicia-se a distribuição com uma nova espécie.

IMPLANTANDO

A elaboração do projeto deve ficar a cargo de uma equipe que contemple vários campos de atuação da prefeitura, uma vez que o programa normalmente exige integração dos setores responsáveis por abastecimento, arborização pública, parques e jardins, meio ambiente, educação ambiental e saúde.

A implantação de um programa de pomares caseiros tem como pontos centrais a escolha das áreas do município que serão beneficiadas e a seleção das espécies cujas mudas serão distribuídas.

A escolha das áreas do município a serem cobertas pelo programa de pomares caseiros deve ter como critérios mais importantes:

Perfil econômico e nutricional da população: vale a pena priorizar áreas mais carentes, procurando reforçar aspectos nutricionais que as carências materiais e os hábitos alimentares provoquem.

Custos de distribuição: dependendo do sistema de distribuição adotado, quanto maior a área coberta pelo programa, mais caro ser distribuir as mudas. Soluções criativas podem reduzir os custos de distribuição de forma significativa, através de parcerias com entidades da sociedade e empresas, além de parcerias internas à prefeitura.

Padrão de ocupação: áreas caracterizadas por predominância de lotes muito pequenos e completamente edificados tendem a ser menos interessantes para o programa, já que grande parte das famílias não terá como plantar árvores em seus lotes.

É aconselhável que a escolha das espécies leve em conta, além dos custos: os hábitos alimentares da região, a disponibilidade e capacidade de produção das mudas, a resistência e a facilidade de cultivo das árvores. A seleção pode considerar, também, a possibilidade de reduzir carências nutricionais geradas pelos hábitos alimentares. É ainda possível distribuir mudas de espécies diferentes (e, portanto, com características nutricionais também diferenciadas) de acordo com as necessidades das famílias ou aquelas preponderantes em uma determinada região. Esta possibilidade, no entanto, é bem mais trabalhosa.

É recomendável, durante a elaboração do projeto, analisar a possibilidade de estender o programa a entidades, especialmente escolas, igrejas e centros comunitários que atendam ou recebam a freqüência de crianças e população de baixa renda, desde que haja garantias de conservação das plantas. De qualquer forma, é desejável contar com a sua colaboração em pelo menos dois outros aspectos: essas entidades podem auxiliar a divulgar o programa e podem ser utilizadas como pontos de distribuição das mudas e orientação da população.

A implantação de um programa de pomares caseiros pode se realizar, também, junto com programas de educação ambiental, envolvendo crianças na conservação e manejo das mudas. Nesses casos, as escolas têm importância fundamental: os alunos podem receber na própria escola as mudas e o treinamento necessário para manejá-las.

O cadastramento de imóveis que receberam as mudas é útil para acompanhar o progresso do projeto, para fornecer acompanhamento no desenvolvimento das árvores e para permitir a avaliação de seu impacto. Apesar de ser uma atividade que exige algum esforço, tende a compensar, desde que se adotem procedimentos simples, de preferência informatizados, para cadastramento e acompanhamento.

O incentivo à formação de pomares caseiros é uma iniciativa de médio e longo prazo. Deve-se, portanto, garantir que as descontinuidades administrativas não prejudiquem o atendimento aos cidadãos envolvidos no programa.

Na avaliação do programa, deve-se considerar o longo prazo: não se pode exigir resultados imediatos. Para realizar avaliações nos meses iniciais do projeto, um dos critérios a ser utilizado pode ser a comparação entre o número de mudas distribuídas e o de mudas ainda em desenvolvimento, que mede o grau de interesse da população beneficiada.

RECURSOS

As mudas, se não forem cultivadas pela própria prefeitura, podem ser compradas, doadas por particulares, órgãos estaduais ou federais (jardins botânicos, hortos, etc.). A prefeitura pode desenvolver projetos de capacitação de pequenos agricultores locais para a produção de mudas para distribuição, desde que haja escala para tanto (o que significa que o projeto deve se estender por um período relativamente longo).

Os custos de obtenção de mudas (de compra ou de cultivo) variam de acordo com a espécie e a região, e devem ser um critério na hora de definir quais espécies serão distribuídas.

Na análise de custos do projeto, devem ser considerados também os relativos a outros recursos necessários, como materiais, equipamentos, veículos, pessoal, divulgação, etc.

Dependendo das condições, a prefeitura pode buscar patrocínio para a iniciativa junto a empresas locais. Esta alternativa, no entanto, não deve ser superestimada, uma vez que exigirá esforço para se tornar um projeto com retorno publicitário atraente para as empresas.

EXPERIÊNCIA

Em **Belo Horizonte-MG** (2.107 mil hab.), a prefeitura vem desenvolvendo, desde maio de 1994, o programa *Pró-Pomar*, que fornece mudas de árvores frutíferas para plantio em residências, escolas e espaços comunitários. O programa tem como objetivo estimular a formação de pomares caseiros, contribuindo para a complementação alimentar de famílias carentes e o aumento da cobertura vegetal da cidade.

O programa distribui mudas de acerola, laranja, limão, mexerica (compradas de produtores regionais), araçá , pitanga, cerejinha, goiaba (fornecidas pela Fundação Zoobotânica) e mamão (cultivadas pela prefeitura). O custo das mudas distribuídas, nos primeiros doze meses do programa, foi de menos de US$ 21 mil. Como critérios para escolha das espécies a serem distribuídas, levou-se em conta o porte (dimensões da copa, altura e largura), as preferências da população, as características nutricionais e de produção das árvores.

Os cidadãos que recebem as mudas também recebem 1 quilo de adubo e folhetos de orientação para o plantio. Os pomares escolares e comunitários têm seu plantio orientado diretamente por técnicos agrícolas da prefeitura, que retornam a cada quinzena para acompanhar o desenvolvimento das mudas. Para as residências, será implantado um sistema de visitas de acompanhamento por amostragem, baseado no cadastramento realizado na entrega das mudas, na próxima etapa do projeto.

As mudas são distribuídas em eventos promovidos pelas administrações regionais. Além destas e da Secretaria de Abastecimento, responsável pela execução do programa, participam também a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) e a Fundação Zoobotânica.

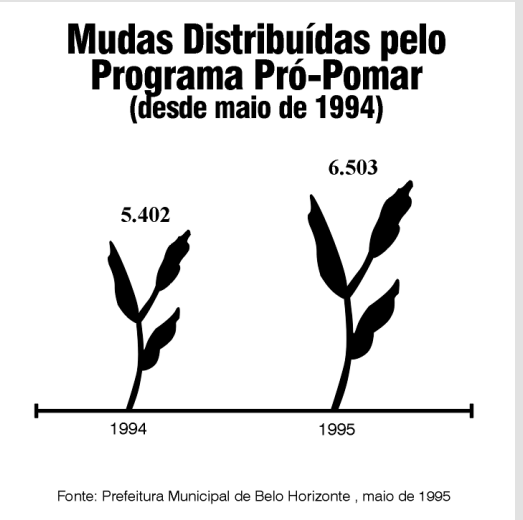
Resultados

Um programa de pomares caseiros traz resultados diretos para a qualidade de vida dos cidadãos beneficiados, oferecendo-lhes a oportunidade de produzir frutas em sua própria casa. Ainda que a iniciativa não seja capaz de, sozinha, eliminar problemas de desnutrição, com certeza é capaz de auxiliar na complementação alimentar e no incentivo ao consumo de frutas.

O custo deste tipo de iniciativa é relativamente baixo, face aos benefícios produzidos. No caso de Belo Horizonte, no primeiro ano de funcionamento, o programa distribuiu quase 12 mil mudas, beneficiando diretamente mais de 11 mil famílias, além de alunos de escolas municipais e freqüentadores de espaços comunitários. Os resultados do programa são obtidos a médio prazo, em períodos superiores a dezoito meses. Entre o plantio e a produção dos primeiros frutos, é preciso realizar ações de reforço junto à população, para garantir a conservação das plantas.

Além dos benefícios do ponto de vista nutricional, a implantação de pomares caseiros e comunitários também traz resultados positivos em termos da arborização, aumentando a cobertura vegetal da área urbana.

Dependendo do formato que se estabeleça para o programa, este pode trazer também resultados políticos, ao favorecer ações conjuntas entre governo e entidades da sociedade, que podem participar da implantação das ações. Também contribui para mudanças na cultura política, com a utilização de um sistema de distribuição das mudas que beneficie indistintamente os cidadãos. Em Belo Horizonte, as principais dificuldades encontradas pelo programa são exatamente as que dizem respeito à permanência de uma postura viciada da população, com muitas pessoas querendo receber mais de uma muda, tomar o lugar de outras na ordem de distribuição ou levar mudas para sítios fora do município.



Portosol

Instituição de crédito voltada para empreendimentos excluídos do mercado financeiro convencional ajuda a gerar emprego e renda no município e a promover o desenvolvimento local.

AUTOR: GUILHERME HENRIQUE DE PAULA E SILVA, A PARTIR DE DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROGRAMA.

As microempresas e atividades informais quase sempre têm dificuldade de acesso aos operadores de crédito convencionais por dois motivos: pela impossibilidade de atenderem às exigências de garantias reais e pela burocracia excessivamente complexa diante de empreendimentos que em geral são individuais ou, quando muito, familiares.

Numa época em que o desemprego é cada vez maior, são os governos municipais que primeiro se deparam com o crescimento do mercado informal e com a necessidade de criar alternativas de emprego e renda. Enquanto o poder público prioriza financiamentos de projetos que exigem grandes volumes de investimentos para a criação de relativamente poucos empregos diretos, ou políticas que privilegiam os micro e pequenos empresários, mas sem se preocupar com sua abrangência ou continuidade, o problema não se resolve.

Para financiamentos voltados especialmente para os pequenos negócios, buscando promover a geração de emprego e a distribuição de renda, a prefeitura de **Porto Alegre-RS** (1.288 mil hab.) criou, em 1996, a Instituição Comunitária de Crédito – Portosol, em parceria com o governo estadual e a sociedade civil representada pela Federação das Associações Comerciais do Estado e pela Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre.

IMPLANTAÇÃO

Esta agência de desenvolvimento com forma de agência de crédito nasceu em Porto Alegre, baseada em estudos que visavam a criação de um Banco Municipal, quando a cidade tinha 12% da população economicamente ativa desempregada.

A idéia de um banco do município e para o município existia desde 1993 quando foi aprovada lei que autorizava sua criação pela prefeitura. No entanto, as consultas feitas ao Banco Central e ao Tribunal de Contas do Estado do RS mostraram que a viabilidade de um projeto desta natureza, oferecendo créditos aos micro e pequenos empresários, formais ou informais, estaria comprometida no caso de um banco que atendesse às exigências legais para captação e empréstimo de recursos de terceiros, ou seja, recursos da prefeitura.

A possibilidade de uma agência de economia mista ou um fundo de recursos públicos também foi deixada de lado pelas implicações legais apontadas pelo TCE-RS. A saída estava na participação do poder municipal na criação de uma associação civil, e na doação de recursos não como capital, mas como contribuição social. Segundo o Banco Central, não havendo captação de recursos do público (ou públicos), a associação civil não seria considerada financeira e, portanto, não ficaria sob a sua fiscalização.

A configuração da Instituição Comunitária de Crédito - PORTOSOL se completou com a ajuda de consultoria externa, através da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ. Até então, em todo o mundo havia poucas experiências similares (veja DICAS Crédito Popular).

ESTRUTURA

Para alcançar seu objetivo de facilitar a criação, o crescimento e a consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais e informais, associados ou não, dirigidos por pessoas de baixa renda e prioritariamente por mulheres, a fim de fomentar o desenvolvimento sócio-econômico equilibrado do município, a Portosol assumiu alguns pressupostos operacionais:

a) Ter caráter não-assistencialista;
b) ser auto-suficiente, isto é, manter-se com o giro dos recursos próprios;
c) ter máxima simplicidade de operação, tanto no que respeita à burocracia envolvida como ao local físico das operações;
d) adotar uma forma de operação ativa, não esperando o cliente mas pelo contrário, procurando-o através de agentes volantes de crédito.

A responsabilidade pela direção do novo organismo foi dada a um Conselho de Administração de oito membros: duas cadeiras para a Prefeitura, uma para o Estado, uma para a Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre e quatro cadeiras para a participação da sociedade civil (três delas ocupadas por pessoas de representatividade relevante no setor econômico local – dois acadêmicos e um empresário – e uma ocupada por um representante do Orçamento Participativo – processo de discussão comunitária da destinação dos recursos para investimentos públicos).

O caráter auto-suficiente da instituição obrigou a uma composição criteriosa e "enxuta" do corpo de funcionários, optando-se por pessoas que tivessem afinidade com a idéia. São 23 funcionários e os serviços de consultoria, auditoria externa, elaboração de sistemas, cobrança após 30 dias e contabilidade são terceirizados.

A necessidade de se chegar à auto-suficiência também obrigou a Portosol a ter um sistema de cobrança de máxima eficiência, reduzindo a inadimplência a um mínimo, sem comprometer os objetivos de simplicidade. Estuda-se a viabilidade de cada cliente, caso a caso e, na falta de garantias reais, aceita-se uma garantia solidária (as pessoas se organizam em grupos de três a cinco indivíduos e assumem coletivamente o empréstimo).

Cuidou-se de manter o aspecto visual da sede da Portosol próximo da clientela potencial (sem mármores, granitos ou grandes vãos de vidro temperado) de maneira que a agência fosse vista como um prolongamento natural do cotidiano vivido, com conforto e sem luxo.

Os recursos iniciais, cerca de R$ 1,5 milhão, para as operações de crédito vieram do município, do Governo do Estado, da GTZ e da IAF – Interamerican Foundation.

Estes recursos formaram o fundo rotativo que foi gerido de forma a alimentar as operações iniciais de crédito e manter a administração da Instituição em seus primeiros passos.

A PRÁTICA DA OPERAÇÃO

O modo de operação é simples, objetivo e sem paternalismos, caracterizando-se pelo empréstimo seguido de

cobrança. Pode-se obter crédito para matéria-prima, mercadorias, ferramentas, equipamentos, máquinas, melhoria e ampliação das instalações e ainda conserto de máquinas, equipamentos e veículos utilitários.

Para capital de giro os créditos não podem ultrapassar 5 mil reais e para capital fixo, 10 mil reais. As prestações são fixas e não há descontos antecipados ou taxas de abertura de crédito. O valor e a data das parcelas são negociadas com o cliente, obedecendo à sazonalidade e às peculiaridades do seu negócio, começando com pequenos valores e prazos curtos mas que, pela pontualidade nos pagamentos e crescimento da sua atividade, o tomador pode ir conquistando renovações de créditos com maiores valores e prazos.

A burocracia é mínima. Os tomadores de crédito precisam comprovar pelo menos seis meses de atuação na atividade em Porto Alegre (podendo ter empresa registrada ou não), possuir um ativo inferior ou igual a 50 mil reais, sem ultrapassar dez empregados. Os documentos exigidos são: CPF, RG, comprovante de residência e, no caso de empresas, contrato social e CGC. Para os ambulantes, pede-se o cadastro na Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio e, para quem faz artesanato, o número de inscrição na Casa do Artesão.

Para chegar à concretização do empréstimo ao cliente, a ICC tem as seguintes etapas:

a) Divulgação - Propaganda convencional e direta através dos agentes volantes.

b) Informação - O processo de informação sobre a Instituição já se reveste de um caráter de pré-seleção do cliente potencial, que fica sabendo dos critérios para concessão do crédito e se preenche, ou não, os requisitos para se habilitar.

c) Solicitação - O candidato ao crédito dá as informações básicas através de um cadastro e, se não preenche os requisitos, é informado imediatamente de seu não enquadramento nos critérios da Instituição.

d) Levantamento socioeconômico - É realizada uma visita ao local de trabalho do cliente, na qual é feita uma avaliação técnica minuciosa e elaborado um relatório da situação encontrada e dos bens alienáveis existentes.

e) Análise - O relatório do agente é julgado por um comitê (formado pela diretora e pelos coordenadores financeiro, administrativo e operacional), que liberará, ou não, o total ou apenas uma parte do crédito solicitado.

f) Liberação - O ato liberatório consta de um rito burocrático sumário: procede-se à leitura do contrato de crédito (frisando as datas de reembolso), assinaturas, oficialização das garantias apresentadas e, finalmente, a entrega do cheque.

A partir deste ato, inicia-se um ciclo, repetido com freqüência, que consta de cobrança, amortização e renovação de créditos para mais investimentos, criando-se um movimento direcionado para o crescimento da atividade econômica do cliente.

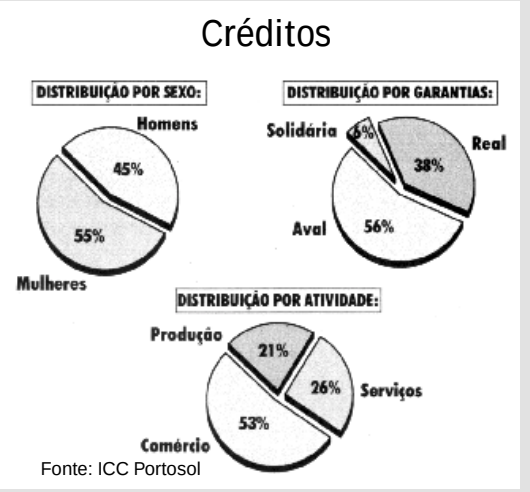
Esta simplicidade da operação permitiu à Portosol, em um ano e meio de funcionamento, oferecer 2.961 créditos a pequenos e microempresários dos mais diversos setores, com predominância do setor comercial sobre os serviços e produção. Foram investidos R$ 4,7 milhões, resultando numa média de R$ 1.600,00 por empréstimo, com prazos médios de devolução de 5,8 meses. E o índice de inadimplência (atrasos maiores que 30 dias) é de apenas 3% da carteira ativa.

Resultados

A criação de uma instituição de popularização do crédito, nos moldes da Portosol, permite consolidar empregos informais precários já existentes e multiplicar os investimentos em atividades absorvedoras de mão-de-obra. E, ao financiar parcelas da população ativa que estavam alijadas das relações econômicas, permite redistribuir a renda, melhorando as condições gerais de existência da população.

O programa, ao valorizar todas as atividades econômicas desenvolvidas pelos tomadores de empréstimo, ajuda a resgatar a dignidade do trabalhador informal, além de contribuir para diminuição dos níveis de desemprego, financiando atividades que já existiam mas que sempre se ressentiram da falta de apoio, adaptando o crédito ao porte e característica da economia informal.

Envolver o cliente na negociação das prestações do empréstimo permite a ele executar seus projetos sem os constrangimentos de pagamentos elevados ou prazos que sufocam o empreendimento e impedem o crescimento.



Fonte: ICC Portosol

As políticas de geração de renda como esta, têm efetividade muito maior que aquelas de complementação por atingirem a raiz da questão estabelecendo um vínculo, geralmente estável, entre o ingresso de renda e a atividade desenvolvida pela população.

Além disso, o acesso ao crédito proporcionado pela Portosol estabelece uma relação educativa mútua: o poder público reorienta suas políticas de aplicação dos recursos – que são públicos – em áreas de alto retorno social, e a população exerce sua cidadania.

A Portosol é hoje indicada como referência nacional, tendo sido a primeira instituição a receber verbas do Programa de Crédito Produtivo Popular, do BNDES, cujo objetivo é dar maior poder aos fundos rotativos das ONGs voltadas para esta modalidade de crédito.

A ICC Portosol foi classificada entre as 20 experiências finalistas do ciclo de premiação de 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

Programa Bolsa Escola

Esta é uma das vinte experiências selecionadas no ciclo de premiação de 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford).

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA, A PARTIR DO RELATÓRIO DE HAMILTON FARIA PARA O PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA.

O **Distrito Federal** conta com 56 mil famílias cuja renda não alcança o valor da cesta básica. A evasão e a repetência, duas doenças crônicas da escola brasileira, atingem principalmente as famílias carentes, que não têm condições para manter seus filhos na escola.

Para que todas as crianças possam freqüentar a escola, e, a partir disso seja superada a exclusão social, o Governo do Distrito Federal implantou o programa Bolsa Familiar para a Educação. Esta Bolsa consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a cada família carente que mantiver todas as suas crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na rede escolar pública. O programa é um tipo de Programa de Garantia de Renda Mínima (veja DICAS Programa de Garantia de Renda Mínima).

A família requerente deve residir há cinco anos consecutivos no DF e ter renda per capita de cerca de meio salário mínimo ou menos. A partir do cadastramento na Bolsa-Escola, as famílias são automaticamente inscritas nos programas de emprego e renda da Secretaria de Trabalho/SINE.

GERENCIAMENTO

O projeto Bolsa-Escola está sob a responsabilidade de uma Comissão Executiva, coordenada pelo secretário da Educação e integrada pelos secretários do Desenvolvimento Social e do Trabalho e representantes do Gabinete do Governador, da Fundação de Serviço Social, da Fundação Educacional, do Movimento de Meninos e Meninas de Rua e do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, que deliberam sobre a implantação e operacionalização do programa.

Cada região administrativa do DF possui uma Comissão Local, composta por representantes da Divisão Regional de Ensino, do Centro de Desenvolvimento Social e da entidade popular designada pela comunidade para divulgação do programa, acompanhamento da operacionalização, recebimento e encaminhamento de denúncias, auxílio e acompanhamento às famílias.

IMPLANTAÇÃO E CONTROLE

Diante do ineditismo e do caráter inovador do projeto, o governo do DF optou por implantá-lo gradativamente. Começou em Paranoá, e três meses depois, foi implantado em Brazlândia e Varjão. Ainda em 1995 chegou a Recanto das Emas e São Sebastião.

Em cada cidade foram realizados inicialmente estudos de população, renda familiar, cobertura de matrícula e especificidades das escolas públicas. Em seguida, são feitos o planejamento local, a divulgação pública, a formação da comissão local e o treinamento dos professores que farão inscrições. Após esta etapa, um grupo de famílias inscritas é selecionado (por amostragem) e visitado. Em cada escola há um responsável pelo acompanhamento da freqüência escolar.

As mães, que em muitos casos ocupam a posição de chefe da família, e permanece mais ao lado dos filhos, recebem mensalmente pelo Banco de Brasília o valor da Bolsa-Escola. A família deve controlar a freqüência do(s) filho(s) à escola, uma vez que nenhum pode ter mais de 10% de faltas no mês. Se o aluno bolsista não freqüentar 90% dos dias letivos, o pagamento é suspenso. Poderá ser regularizado caso o aluno volte a freqüentar normalmente a escola no mês seguinte. A Bolsa-Escola é renovada anualmente, após reavaliação da condição sócio-econômica da família.

RECURSOS

É possível implementar o programa utilizando apenas recursos orçamentários do município. Por outro lado, em virtude do seu caráter marcadamente social, o potencial de captação é bastante amplo: é possível contar com verbas da União, e com recursos de outros organismos e entidades nacionais e internacionais, inclusive bancos multilaterais. No entanto, mesmo que estes recursos não se viabilizem, o programa pode ser sustentado pela própria prefeitura.

Os recursos atuais para o custeio do programa são oriundos da arrecadação de tributos do DF, consignados anualmente no orçamento.

Em 1995, foram destinados R$ 5,6 milhões para a Bolsa-Escola, mas foram gastos efetivamente cerca de R$ 2,5 milhões, em virtude da implementação gradativa do programa.

Para 1996, foram destinados R$ 21,4 milhões para pagamento da Bolsa-Escola, ou seja, cerca de 0,5% do valor global do orçamento geral do Distrito Federal e 3% do valor destinado à educação. O governo espera contar, em 1996, com recursos da União, no valor de R$ 4 milhões, e com doações de organizações, instituições e entidades envolvidas na ajuda à infância e à adolescência.

PARCERIAS

Auxiliam na execução do programa as administrações regionais, a Secretaria de Agricultura/Emater (responsável pela inscrição, acompanhamento e inclusão das famílias beneficiárias em seus programas voltados para o atendimento do pequeno produtor), e a Secretaria do Trabalhador/SINE, que atende as famílias beneficiárias das áreas urbanas, em seus programas de geração de emprego e renda.

Participam ainda a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN - com informatização do programa e a radiografia sócio-econômica da população mais carente do DF, e a Universidade de Brasília, através de bolsistas que auxiliam no cadastramento e nas visitas domiciliares. O programa conta com uma ação integrada de organismos do Estado e articula-se com a sociedade civil - Conselho da Criança e do Adolescente, Movimento de Meninos e Meninas de Rua e Comunidade Local.

RESULTADOS

Atualmente 14.786 famílias estão sendo beneficiadas pelo programa, que atinge 28.672 alunos, distribuídos em sete regiões administrativas. Os resultados ainda estão sendo avaliados, mas é possível apontar alguns números otimistas. Em 1995, em Paranoá, de 2.095 alunos beneficiados, apenas 20 abandonaram a escola. O índice de aprovação foi de 79,8%, enquanto a média do DF é 70,2%.

Outros resultados qualitativos apontados pelos entrevistados são: maior envolvimento da família na educação da criança, já que ela passa a ser responsável por parte substancial da renda familiar; matrículas de crianças que

nunca estudaram; maiores possibilidades das famílias propiciarem as condições materiais mínimas para o aluno freqüentar a escola; e até mesmo um autocontrole das faltas por parte do próprio aluno.

As mais significativas conquistas da Bolsa-Escola foram garantir a freqüência integral dos alunos e envolver os pais ou responsáveis no processo educativo dos filhos.

Embora a preocupação inicial fosse manter o benefício para a família, os pais, antes pouco comprometidos, passaram a comparecer em massa a reuniões promovidas pelas escolas, para acompanhar de perto o desenvolvimento/desempenho de seus filhos. Aos poucos, motivaram-se também a participar dos conselhos escolares e a se envolver no processo de eleição para diretor das escolas.

Além disso, é totalmente inovador unir em um mesmo programa a redistribuição da renda e a conseqüente melhoria das condições de vida das famílias, com a valorização da educação. A Bolsa-Escola é um programa inédito na área de educação porque criou mecanismos de baixo custo, em curto espaço de tempo, para democratizar o acesso à escola e a permanência dos que tradicionalmente são excluídos do processo de ensino.

DIFICULDADES

No aspecto mais propriamente técnico, houve dificuldades na implantação do programa em razão do perfil dos profissionais e da sobrecarga de tarefas para as escolas. Para superá-las, foi assinado um convênio com a UnB e estudantes do curso de Serviço Social e outros afins constituíram equipes de auxílio para as inscrições, análises e visitas domiciliares nas áreas urbanas. Buscou-se também aperfeiçoar os instrumentos de controle e a simplificar o formulário de inscrição. Além disso, também houve problemas em aferir com precisão a renda dos membros adultos da família, que realizam trabalhos autônomos informais, cuja declaração é verbal.

As fraquezas do programa no seu primeiro ano estão relacionadas à deterioração do serviço público no Brasil - recursos materiais reduzidos, recursos humanos despreparados e desmotivados, principalmente nas áreas de educação, saúde e serviços sociais. Esta situação, agravada pela falta de prioridade para estas áreas no orçamento anterior, elaborado em 1994, limitou a implantação do programa e não permitiu atingir metas mais elevadas em 1995.

Os demais órgãos, que fazem interface com o programa, não dispuseram de recursos financeiros e agilidade para a execução de suas ações, voltadas ao atendimento às famílias bolsistas. Dessa forma, o Programa atingiu mais rapidamente seus objetivos vinculados à área educacional do que as de promoção integral da família.

Esse quadro pode ser complementado com o ainda pequeno envolvimento da sociedade civil na realização do Programa.

Poupança-escola

As vantagens do programa são evidentes. Nas cidades onde é implantado, a escola transforma-se no centro da vida comunitária, envolvendo as famílias no desempenho escolar de seus filhos. A Bolsa-Escola reduz as desigualdades sociais, por meio da transferência direta de renda para setores excluídos da sociedade; aumenta o consumo da população carente; e, talvez o mais importante, atua como ação preventiva ao desvio precoce de crianças e jovens para o mercado de trabalho, contribuindo para ampliar a consciência de cidadania das populações que vivem a apartação social.

O programa é complementado com a Poupança-Escola, que incentiva os alunos bolsistas a concluírem o 2º grau. Com a Poupança-Escola, eles têm direito ao benefício de um salário mínimo anual, quando promovidos na séries, o que reforça a aprovação, reduz os altos índices de repetência e evasão.

Quando o aluno concluir a 4ª série do ensino fundamental será aberta uma caderneta de poupança em seu nome. Nesta caderneta será depositada somente a metade do saldo do seu crédito, e este valor poderá então, ser sacado. O resultado de aprovação ou reprovação continuará a ser anotado nas séries seguintes. Se o aluno concluir a 8ª série do ensino fundamental, novamente terá uma poupança da qual poderá sacar a metade do saldo. Quando o aluno concluir o 2º grau, receberá todo o valor do seu crédito, com juros e correção monetária nos parâmetros da caderneta de poupança. O aluno que for reprovado por dois anos consecutivos perderá o total dos depósitos existentes em seu nome.

Se, em qualquer momento, o aluno abandonar a escola, seu crédito é automaticamente transferido para os cofres do Tesouro do Governo do DF. Enquanto os recursos da Poupança-Escola estiverem depositados, comporão o Fundo de Solidariedade do Distrito Federal, que visa financiar programas de geração de emprego e renda, prioritariamente para empréstimos a jovens entre 17 e 27 anos de idade, para pequenos empreendimentos.

Programa Bolsa e Poupança-Escola

	Nº	%
ALUNOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA	12.095	100,0
APROVADOS	10.443	86,3
REPROVADOS	930	7,7
EM PROCESSO DE APRENDIZAGEM(1)	545	4,5
DESLIGADOS DO PROGRAMA(2)	154	1,3
EVADIDOS(3)	23	0,2

(1) Alunos em projetos pedagógicos que serão avaliados no final do ano de 1996. **(2)** Alunos desligados por motivo de mudança do DF, por estarem fora dos critérios do Programa e morte. **(3)** Alunos que abandonaram a escola desistindo de estudar.
Nota: O total d 12.095 alunos corresponde aos avaliados no final do ano letivo de 1995. Atualmente, o Programa atende a 31.964 alunos, sendo que destes 19.869 serão avaliados somente ao final de 1996.
Fonte: Governo do Distrito Federal, 1996.

Programa de Garantia de Renda Mínima

Programas de renda mínima resultam em redistribuição de renda e na melhoria das condições de vida da população. Além disso, ajudam a enfraquecer práticas clientelistas.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

Não é necessário lembrar que a distribuição de renda brasileira é perversamente injusta, levando milhões de famílias a viverem em situação de extrema penúria, com conseqüências dramáticas principalmente para as crianças.

Mudanças na distribuição de renda dependem muito mais da gestão de variáveis de caráter macroeconômico, fora do alcance dos governos locais. Estes governos, no entanto, podem influir significativamente neste quadro, através de suas políticas sociais. A adoção de programas que garantam uma renda mínima (PGRM) é uma das estratégias de maior impacto. Inicialmente proposta pelo senador Eduardo Suplicy para o governo federal (ainda não adotada), a idéia tem se disseminando pelo País: em vários estados e municípios há leis em tramitação e, em alguns, os programas já estão em funcionamento.

A GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

Programas de garantia de renda mínima (PGRM) são instrumentos de política social que garantem aos cidadãos beneficiados disporem de um valor mínimo de renda em dinheiro. Caso a renda do cidadão não alcance o mínimo determinado, ele recebe um complemento financeiro para que sua renda atinja aquele patamar. Os recursos para a concessão de benefícios vêm de rubricas do orçamento público destinadas ao programa. Por isso, a Garantia de Renda Mínima também é chamada de Imposto de Renda Negativo. O acesso ao benefício pode ser livre ou vinculado. Ou seja, pode-se definir que todos os cidadãos que não possuam a renda no patamar mínimo podem receber o benefício, ou somente terão acesso aqueles que satisfizerem algumas condições complementares. Com isso, pode-se conseguir que as famílias beneficiadas tomem iniciativas que contribuam para o rompimento do ciclo de miséria a que foram submetidas.

A participação dos cidadãos nos programas deve ser, preferencialmente, vinculada a compromissos seus com ações voltadas a seu desenvolvimento pessoal e familiar: mais comumente, apresenta-se, nesta hipótese, a obrigatoriedade de manutenção de crianças na escola. Outras formas podem ser a participação em programas de saúde preventiva (especialmente para gestantes), participação de cidadãos desempregados em atividades profissionalizantes ou de reciclagem funcional, participação em grupos locais de ajuda mútua, participação em cursos de alimentação alternativa (veja DICAS Alimentação Alternativa).

REVISÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

É equivocado entender que mecanismos de garantia de renda mínima substituem o conjunto das ações sociais do governo. É necessário que o benefício monetário seja acompanhado de outros programas sociais. Na verdade, o programa de renda mínima é apenas mais um dentre os instrumentos de que o governo dispõe para produzir ações coordenadas na área social. Não pode ser adotado, portanto, como um programa isolado das demais políticas sociais. Pelo contrário, a infra-estrutura e as ações realizadas para sua aplicação podem ser um valioso instrumento de política social.

É possível, no entanto, que em determinadas situações, alguns programas no campo da assistência social possam ser desativados em função da implantação do PGRM. Esta probabilidade é maior no caso de programas de caráter mais assistencialista. A implantação do PGRM (veja DICAS Implantando o Programa de Garantia de Renda Mínima) pode ser urna oportunidade de rever e redesenhar as políticas de assistência social adotadas pelo município.

CUIDADOS

Os críticos da adoção do PGRM têm três tipos de argumentos básicos que, apesar de não serem obstáculos impeditivos da implantação do programa, exigem reflexão por parte dos governos interessados em implantá-lo:

(a)Volume de recursos necessário para o programa: Municípios com renda própria muito baixa tendem a enfrentar grandes dificuldades para implantar um programa de porte. A falta de recursos, no entanto, pode ser relativizada pela implantação gradativa do programa, começando com grupos considerados prioritários como famílias com crianças em idade escolar, com pessoas portadoras de deficiências ou com pessoas idosas. Também é necessário considerar que o PGRM pode obter recursos de outros programas sociais que ele venha a substituir. Além disso, é recomendável limitar o valor do gasto total com o programa em uma porcentagem do orçamento municipal, limitando também, se possível, o valor das despesas com a administração do programa, para impedir que estas, para cobrir ineficiências, absorvam recursos destinados aos benefícios. O valor do beneficio deve ser fixado em função da capacidade financeira do governo municipal, sendo ainda relevante atentar às características da economia local, pois os custos mínimos de sobrevivência variam de cidade para cidade.

(b)Efeito perverso de desestímulo ao trabalho: Nos países europeus em que benefícios parecidos foram implantados, grande parte das críticas situa-se no fato de que tais sistemas produziram um "confinamento" na rede de seguridade social dos beneficiários que não conseguem empregos capazes de gerar-lhes uma renda superior à garantida, mantendo a exclusão social. Entretanto, em uma realidade de desemprego estrutural como a brasileira, agravada pelo processo de globalização e incremento tecnológico, é difícil sustentar tal argumento, uma vez que muitos cidadãos não têm acesso a nenhum emprego. Neste sentido, a adoção de um PGRM ajuda a minorar as conseqüências negativas do desequilíbrio do mercado de trabalho. Logicamente, o desenho do programa deve considerar mecanismos que impeçam que as pessoas se aproveitem dele de má-fé: exemplos destes mecanismos podem ser o acompanhamento das famílias, o estabelecimento de um período máximo de permanência no programa (o que pode,

em alguns casos, devolver as famílias à situação anterior) e a vinculação do benefício à participação em programas de geração de empregos e qualificação profissional. De qualquer forma, o valor de complementação que pode ser praticado na realidade brasileira é muito baixo. *(c)Dificuldades de gestão do programa:* Algumas críticas apontam para a complexidade da gestão de um PGRM especialmente no tocante à criação de mecanismos justos de seleção de beneficiários. Essa dificuldade tende a se agravar para programas de abrangência estadual ou nacional. Em nível municipal é mais fácil estabelecer procedimentos de seleção confiáveis, partindo de cadastros e do conhecimento da área de bem-estar social da prefeitura. Da mesma forma, é possível criar procedimentos de acompanhamento dos cidadãos incluídos no programa.

EXPERIENCIAS

O **Distrito Federal** (1.598 hab.) implantou um PGRM que beneficia com um salário mínimo cerca de 6 mil famílias, que se comprometem a manter seus filhos freqüentando a rede escolar. Além disso, o programa é articulado com ações setoriais no campo da alfabetização de adultos, política agrícola e colocação profissional.

Também em **Salvador-BA** (2.072 hab.) a prefeitura está implantando um programa semelhante, que atende famílias que tenham crianças de até 14 anos e renda *per capita* inferior a R$ 25 por mês.

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima instituído em **Campinas-SP** (842 mil hab.) tem como prioridade imediata atender famílias cujas crianças encontram-se em situação de risco e em condições de desnutrição. A prefeitura oferece a diferença entre a renda familiar total e a renda mínima estabelecida (R$ 35 por pessoa). O desenho do programa compreende sua interligação com outras ações da prefeitura. Assim, além de oferecer uma garantia de renda mínima em dinheiro, a prefeitura oferece prioridade de vagas em creches para as crianças incluídas no programa e une o acompanhamento das famílias beneficiadas a um trabalho sócio-educativo, orientado para sua inserção em atividades que promovam melhorias em suas condições de vida: os beneficiados pelo programa, além da obrigatoriedade de manter as crianças da família na escola, participam mensalmente de reuniões de acompanhamento e orientação social.

Resultados

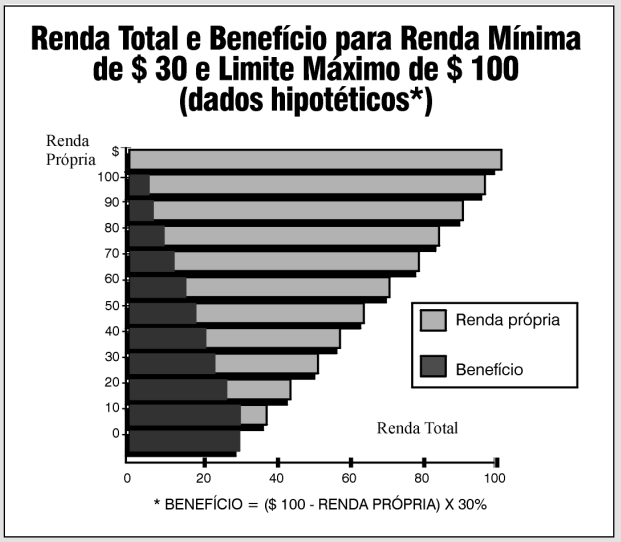
O resultado mais evidente gerado pela adoção de um Programa de Renda Mínima se encontra no campo da redistribuição de renda, por permitir a utilização da capacidade tributária do Estado para a promoção da justiça social.

Além dos impactos diretos de melhoria das condições de renda em aspectos como alimentação, saúde, moradia e lazer, pode decorrer da implantação de um programa de renda mínima a ampliação do acesso a serviços públicos e programas sociais pela população beneficiada. Isto pode ocorrer tanto por conta de novos serviços oferecidos, como em virtude do estabelecimento de vinculações do acesso ao benefício financeiro à participação em outros programas sociais.

O aumento de renda nas faixas mais pobres da população tende a produzir um aumento no consumo de bens populares, estimulando o desenvolvimento de um mercado de massas, dentro dos limites impostos pela inserção do município na economia regional, nacional e mundial.

O acesso ao ensino básico gerado pelo programa tende a produzir, a longo prazo, um ganho no nível de qualificação da mão-de-obra local.

Em muitos casos, a adoção de um PGRM pode significar aumento da produtividade dos gastos sociais do governo. Pode permitir que recursos despendidos em atividades-meio, muitas vezes realizadas com baixos níveis de eficiência, passem a ser aplicados em atividades-fim, direcionando o foco para o atendimento de necessidades dos cidadãos. Quando articulado a um conjunto de políticas sociais, pode aumentar a integração das ações setoriais da prefeitura.



O PGRM amplia a cidadania, contribuindo para o resgate da dignidade dos cidadãos. Além disso, contribui para o enfraquecimento das práticas clientelistas, permitindo que se retire poder dos intermediários que se apropriam das políticas sociais, ou da inexistência destas, para uso pessoal e partidário.

Programa de Geração de Emprego e Renda

Esta é uma das vinte experiências selecionadas no ciclo de premiação de 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford).

AUTOR: ADAPTAÇÃO, PORJOSÉ CARLOS VAZ, DO RELATÓRIO DE BEATRIZ DO VALLE BARGIERI PARA O PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Quixadá-CE (70 mil hab.), localizado-se no sertão central do Ceará, caracteriza-se economicamente como um pólo industrial (desorganizado) de confecção e pólo comercial que atrai a população de cidades vizinhas. Logo após a eleição de 1992, ainda antes da posse do novo prefeito, a partir de uma pesquisa-diagnóstico e reuniões com a população, identificou-se o desemprego como a principal preocupação no município. O novo governo, desde os primeiros dias de sua gestão, procurou realizar ações que ajudassem a amenizar o problema. Criou o Programa de Geração de Emprego e Renda.

Esse programa insere-se numa política global de promoção do desenvolvimento econômico e social, orientada para a geração de emprego e renda para setores sociais de baixa renda, marginalizados do núcleo central do processo produtivo da economia regional.

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

AÇÕES

O programa foi desenvolvido inicialmente pela Secretaria do Trabalho e Ação Social da Prefeitura Municipal de Quixadá, que optou por uma estratégia gradual de implantação. Ganhando credibilidade com os resultados positivos, a prefeitura buscou estabelecer parcerias com órgãos públicos estaduais e federais, entidades internacionais e ONGs.

As ações do programa caracterizaram-se por estimular a montagem ou ampliação de pequenos negócios, sem perder de vista a preocupação com a sua eficiência e desenvolvimento. Foi adotado um amplo conjunto de ações, permitindo viabilizar as iniciativas através de apoio técnico-jurídico, suporte financeiro, capacitação para gerenciamento e qualificação de mão-de-obra especializada. Dessa forma, os resultados alcançados ultrapassaram o caráter emergencial. Cinco linhas de trabalho nortearam o programa:

a) Crédito popular: O programa concedeu créditos, sem cobrança de juros, para abertura e expansão de pequenos negócios. Em abril começaram a ser liberados os primeiros créditos. Não havia um valor mínimo, atingindo o máximo de R$ 1.000,00, com média em torno de R$ 100,00. Com a ampliação do programa, em 1996 foi possível elevar o limite máximo para R$ 3.000,00 para ampliação e R$ 4.000,00 para novos negócios. Para a linha de financiamento do Banco do Nordeste do Brasil - BNB - pode-se chegar a valores maiores.

b) Apoio a iniciativas individuais (pequenos negócios): O programa desenvolveu atividades de acompanhamento das iniciativas, desde a definição e capacitação para seu desenvolvimento até o acompanhamento do funcionamento das unidades formadas a partir do programa. As pessoas que queriam participar do programa foram submetidas a cursos de criação de novos negócios (7 manhas e 3 tardes), obrigatórios para recebimento de financiamento. Nesses cursos pôde-se discutir e aprofundar as expectativas dos participantes, além de lhes apresentar formas de gerenciamento do negócio, métodos de apropriação de custos, a análise da viabilidade, etc. A partir do curso, e com seu apoio, definia-se o empreendimento e elaborava-se o projeto. Para iniciativas já existentes, foram oferecidos cursos de técnicas de gerenciamento.

c) Formação de cooperativas e associações: Fez parte das atividades do programa o estímulo e apoio técnico-jurídico a iniciativas de organização da comunidade, visando obter recursos para projetos comunitários de geração de renda. O associativismo e o cooperativismo (veja DICAS Cooperativas de Trabalhadores) foram apoiados também através da facilitação do acesso a linhas de crédito (como PROFAT - Programa Fundo de Amparo ao Trabalhador e Projeto S. José, do Governo do Estado), através da legalização e regularização de entidades para que as comunidades possam se habilitar a essas fontes de financiamento. Foram regularizadas cerca de 40 associações. A prefeitura apoiou a organização de duas cooperativas, integrando produtores que se encontravam desorganizados e dispersos.

d) Capacitação de mão-de-obra especializada: O programa promoveu cursos de capacitação profissional (veja DICAS Desenvolvimento e Ações do Governo Local) que permitiram o acesso a emprego e renda e a viabilização de novos negócios.

e) Regularização do setor informal da economia: Também fez parte do escopo do programa a regularização de unidades produtivas informais (veja DICAS Regulamentação do Comércio Informal), possibilitando, a partir disso, seu acesso a financiamentos.

PARCERIAS

A prefeitura procurou construir o programa junto com as entidades da sociedade local e os órgãos públicos. Disto resultou um programa onde se destacam várias parcerias, em diferentes níveis e com diferentes tipos de entidades, possibilitando resultados significativos a um custo financeiro razoavelmente baixo. A busca de parcerias tem sido uma preocupação constante e foi sendo efetivada a partir das necessidades concretas constatadas no decorrer da própria execução do programa, e garantem a penetração do programa junto aos cidadãos do município.

Para as atividades de capacitação, quatro parcerias foram constituídas:

a) GRET: Desta entidade francesa, o programa recebeu a colaboração na formação de artesãos especializados em entalhe sobre pedra (Quixadá é uma cidade cercada de grandes pedras). Um especialista francês permaneceu um ano em Quixadá formando artesãos.

b) GTZ: A agência de cooperação alemã colaborou com o programa na capacitação dos seus técnicos e no apoio à realização dos cursos de capacitação para implantação dos empreendimentos. Os técnicos da prefeitura aprenderam a metodologia CEFE - Criação de Empresas, Formação de Empresários, baseada em princípios participativos, que se mostrou eficiente para o público-alvo: pessoas simples e baixo nível de escolaridade.
c) SEBRAE: Uma série de cursos técnicos profissionalizantes foram oferecidos, com o apoio do SEBRAE, permitindo capacitar a mão-de-obra local.
d) SINE: O SINE auxiliou o programa da prefeitura, através de convênio, nas atividades de apoio e capacitação para o gerenciamento de novos negócios.

O programa caracteriza-se também pela articulação com outros programas da própria administração municipal:
a) Crescer com Cidadania, projeto de assistência a meninos de rua, que se articula à geração de emprego e renda: A partir da conversa com seus familiares e com a comunidade de onde eles vieram, foi identificado que "não tinham o que comer em casa" e que "precisavam trazer alguma coisa para casa". A construção do programa foi coletiva (meninos, famílias, e Conselho da Criança e do Adolescente). O projeto incluiu, além de escola, lazer, esporte e cultura, um Programa de Profissionalização com Geração de Renda.
b) Mutirão: A realização de cursos profissionalizantes para beneficiários de mutirões possibilitou que, além de construírem suas próprias casas, adquirissem uma profissão com possibilidades de inserção no mercado de construção civil. Alguns mutirantes passaram a ter dedicação exclusiva, sendo remunerados pelo próprio mutirão.
c) Hora de Plantar: Neste programa, a prefeitura concede horas de trator a pequenos proprietários rurais (em 1996 foram atendidos 2.083). O uso do trator é pago com a própria produção, usada na merenda escolar. O programa também funciona como uma política de incentivo ao associativismo como forma de obtenção de financiamento para aquisição de tratores e para a produção. Algumas associações comunitárias rurais conseguiram comprar tratores e os alugam, a preços acessíveis, a seus associados.

RECURSOS

Depois de quase um ano utilizando apenas recursos da prefeitura, o programa estabeleceu uma parceria com o Departamento de Atividades Produtivas, da Secretaria de Ação Social do governo estadual, permitindo acesso a crédito junto ao BEC - Banco do Estado do Ceará.

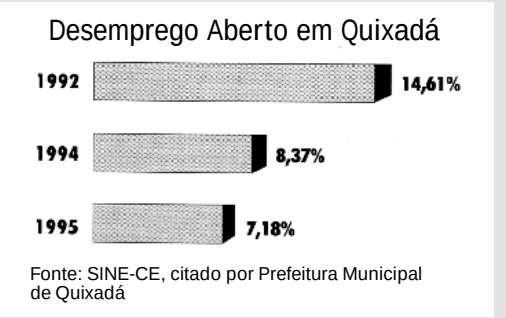
Em março de 94, foi criado o Fundo de Incentivo às Pequenas Unidades Produtivas - FIPUP, através de Lei Municipal, "destinado a propiciar o apoio financeiro à implantação, consolidação ou ampliação de pequenas unidades produtivas de Quixadá, além de prover e financiar os mecanismos de apoio gerencial e tecnológico necessários aos empreendimentos".

Em 1995, um convênio com o SINE possibilitou o acesso a crédito do BNB. Foi fundamental para a celebração deste convênio a repercussão positiva do trabalho já realizado pela Prefeitura e a proposta de superar a simples obtenção de financiamentos, capacitando e acompanhando técnico-juridicamente os projetos financiados.

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

Resultados

O Programa apontou para mudanças na cultura política, modificando a relação dos cidadãos com os órgãos públicos. Ajudou a superar práticas políticas de cunho paternalista e clientelista. Ao oferecer orientação, capacitação e pequenos financiamentos, possibilitou a promoção da dignidade dos cidadãos enquanto trabalhadores e produtores de riqueza.
O Programa mostra que é possível uma atuação efetiva dos governos municipais na geração de emprego e renda. O poder público municipal conseguiu, com grande ousadia e poucos recursos, alavancar medidas de combate ao desemprego articuladas e amplas, tratando de forma interligada o acesso ao crédito, o apoio à organização e a capacitação profissional para enfrentar o mercado. Seu êxito em conquistar parcerias deve-se exatamente a essas características.
Uma pesquisa do SINE indicou redução da taxa de desemprego aberto, de 14,61% em 1992 para 8,37% em 1994 e 7,18% em 1995. Foi exatamente o mercado informal que proporcionou o aumento de ocupação.
No período 1993-1996, o programa financiou 196 negócios (abertura ou ampliação). Capacitou cerca de 900 trabalhadores (incluindo gerenciamento de negócios e qualificação de mão-de-obra). A prefeitura avaliou, em 1996, a relação entre a demanda assistida e a demanda existente em cerca de 30%.
Passos importantes também foram dados na organização dos produtores e na sua qualificação para atuação e competição no mercado. Duas cooperativas foram organizadas: a de confecções tem 50 cooperados e mais 300 empregos diretos. A cooperativa dos artesãos de pedras não continuou seu funcionamento. No caso das associações, existe uma participação intensa da comunidade, que aprova, discute e acompanha todos os passos do Programa - principalmente na área rural, onde existe um conselho que aprova os projetos comunitários.



Fonte: SINE-CE, citado por Prefeitura Municipal de Quixadá

Programa Mãe-Canguru

Ao garantir o contato entre mãe e bebê, permite humanizar o atendimento, reduzir os índices de mortalidade freqüentes nos casos de prematuridade e diminuir os custos hospitalares referentes a este tipo de parto.

AUTORA: JANAÍNA VALÉRIA DE MATTOS

O grande número de recém-nascidos prematuros e de baixo peso, as altas taxas de mortalidade infantil, os altos custos hospitalares e as elevadas porcentagens de seqüelas no crescimento e desenvolvimento desses bebês são grandes preocupações da classe médica. Além de ser um atendimento caro, constata-se que ao se colocar o bebê nascido prematuramente numa incubadora, é grande a probabilidade de a mãe desvincular-se emocionalmente da criança. Também o fato de interromper a amamentação leva à desnutrição da criança quando deixa o hospital. Tanto a ausência de incubadoras, principalmente nas regiões mais pobres do País, como a desnutrição e o abandono sofridos pelos bebês prematuros influenciam diretamente os altos índices de mortalidade infantil.

Buscando uma alternativa segura de atendimento a esses bebês, proporcionando melhor qualidade de vida a recém-nascidos prematuros ou de baixo peso e garantindo um atendimento mais humanizado tanto para as crianças quanto para suas mães, médicos colombianos criaram, em 1979, o método "Mãe-Canguru".

A metodologia do Programa "Mãe-Canguru" está baseada em princípios simples e que têm demonstrado grande efetividade no atendimento:

a) o calor, gerado e transmitido pelo corpo da mãe em contato com o bebê, que fica junto dela durante longos períodos;

b) o leite materno que, além de alimentar o bebê, possui propriedades imunológicas, protegendo o bebê contra infecções;

c) o amor, que estimula o bebê, garantindo-lhe apoio e equilíbrio emocional, fatores indispensáveis para seu bom desenvolvimento.

Importado para o Brasil pela equipe de pediatria do Hospital "Guilherme Álvaro", na cidade de Santos, litoral paulista, o método foi implantado em meados de 1991.

O principal objetivo do Programa "Mãe-Canguru" é humanizar a assistência ao recém-nascido prematuro e/ou de baixo peso, possibilitando a alta precoce, amenizando os efeitos da infra-estrutura inadequada, superlotação e infecção hospitalares. Desse modo, superadas as complicações clínicas características dos primeiros dias de vida dos bebês, independente do peso em que se encontrem, recebem alta, e são atendidos no ambulatório até que se completem as quarentas semanas de gestação normal ou até que o bebê atinja o peso de dois quilos. A alta precoce, além de fortalecer o vínculo do bebê com sua família, favorece a liberação de vagas destinadas a novas internações, racionalizando o uso de equipamentos (incubadoras, etc.) e reduzindo custos, sem afetar a qualidade no atendimento.

FUNCIONAMENTO

No método "Mãe-Canguru" o atendimento aos bebês prematuros baseia-se nas suas condições clínicas e não no seu peso, como ocorre na metodologia tradicional.

O primeiro passo é estabilizar o bebê, que recebe procedimentos de reanimação e cuidados pediátricos necessários. Esse processo pode demorar, dependendo do grau de prematuridade, desconfortos respiratórios, apnéias, etc. De acordo com suas condições, o bebê é encaminhado a uma unidade de terapia intensiva ou intermediária, ou diretamente à mãe, que pode optar pelo tratamento convencional. A partir daí, num período experimental dentro da maternidade, a mãe aprende cuidados, alimentação, técnicas de estímulo à sucção, etc. Desde o começo, busca-se favorecer o vínculo entre a mãe e o bebê, mantendo-se o bom senso capaz de estabelecer os devidos limites de segurança.

O método considera sempre o binômio mãe-filho. Quanto à mãe, é realizada uma caracterização psicossocial pelos protocolos específicos aplicados durante a internação e no segmento ambulatorial. Uma equipe interdisciplinar dá orientação quanto ao funcionamento e benefícios do método. Em relação ao bebê, tão logo supere eventuais problemas críticos de saúde, é amarrado ao corpo da mãe (diretamente em contato com a pele) em posição vertical, junto ao seio, apenas de fralda, não havendo necessidade de nenhum tipo especial de tecido para a confecção da bolsa. A posição vertical é utilizada para evitar o refluxo gástrico-esofágico e a bronco-aspiração, fenômenos comuns que podem levar à asfixia e até mesmo à morte. As mães são instaladas em camas elevadas e aconselhadas a dormir sentadas, na posição ereta, para que o bebê se mantenha sempre nessa posição. O contato com o corpo da mãe promove a manutenção dos níveis adequados de temperatura corpórea do bebê, além de favorecer o estreitamento do vínculo mãe-filho. Proporciona maior tranqüilidade ao recém-nascido, que tem longos períodos de sono profundo, e à mãe, que pode acompanhar todos os momentos de seu bebê, facilitando sua amamentação. As dificuldades dos bebês para sugar o leite prolongadamente é compensada pela proximidade com o peito materno.

O aleitamento exclusivo tem papel fundamental no programa, dadas as propriedades imunológicas e nutritivas do leite materno. As mães de bebês prematuros produzem um leite especial, com maior teor protéico, de calorias, de sódio e menor de lactose do que o leite a termo (37 a 42 semanas de idade gestacional). As mães são constantemente orientadas para estimular a amamentação do bebê, sendo proibidos bicos, chupetas, chuquinhas e mamadeiras.

Quando é necessária alguma complementação alimentar, ou quando o bebê é incapaz de sugar, é oferecido leite por meio de seringas, copinhos ou conta-gotas. Na ausência do leite da própria mãe, deve-se utilizar os bancos de leite materno, evitando-se fórmulas industriais com base no leite de vaca, que podem ocasionar infecções intestinais e problemas alérgicos.

O calor proporcionado pelo corpo da mãe substitui o calor mecânico da incubadora, diminuindo os riscos de hipotermia e hipertemia, causadas por possíveis falhas nesses equipamentos. Caso haja necessidade de interrupção desse contato, seja pela ausência provisória da mãe ou por qualquer episódio de hipotermia, o recém-nascido permanecerá em berço aquecido até que se restabeleçam as condições ideais. Os bebês que necessitarem permanecer no berçário por qualquer patologia, receberão o calor materno em períodos de 30 a 40 minutos, várias vezes ao dia e no momento da amamentação.

O bebê só tem alta quando se encontra em condições clínicas estáveis, em regime de aleitamento exclusivo, apresentando curva de ganho ponderal ascendente, e a mãe estiver preparada para manejá-lo. Após a alta, a mãe é orientada a permanecer em contato com o bebê, até que este complete pelo menos um mês de vida, ou até que se cumpram as 40 semanas de gestação. Caso a mãe tenha alta antes do recém-nascido, e o hospital dispuser de vagas, ela é convidada a permanecer com o seu bebê até que ele também receba alta.

No período de internação hospitalar, na ficha de evolução do recém-nascido, são observados e relatados diariamente parâmetros como peso, temperatura, episódios de apnéia e aspiração, complementação alimentar, intercorrências clínicas, reflexos, tônus e posicionamento global, reflexos orais e coordenação destes com a respiração, sinais de estresse e participação e educação da mãe nos cuidados com o bebê.

No período pós-alta são realizadas consultas ambulatoriais, sendo o primeiro retorno agendado entre 48 e 72 horas após a alta. No primeiro mês de vida, são feitas avaliações semanais, no segundo e no terceiro, quinzenais e, a partir do terceiro, mensais, até o primeiro ano de vida. Nos retornos ambulatoriais são avaliados dados como peso, estatura e perímetro cefálico, desenvolvimento psicomotor, triagem auditiva, avaliação de patologias oculares, além de técnicas de amamentação, motivação para aleitamento materno, aspectos bio-psicossociais e familiares.

RECURSOS

Para implantar o Programa não é necessário nada além do que já exista num hospital que atende nascimentos prematuros. No caso do Hospital "Guilherme Álvaro" foram utilizados o espaço do alojamento comum e, num primeiro momento, a mesma equipe de profissionais.

A partir de 1992, o projeto passou a contar com uma equipe multidisciplinar composta de: fonoaudióloga; assistente social; psicóloga; terapeuta ocupacional; pediatras e enfermeiras-assistentes.

A implantação da UTI Pediátrica foi conseguida por meio de campanha realizada pela equipe responsável junto à Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) de Cubatão-SP, que se responsabilizou por conseguir verbas para o material necessário, promovendo um mutirão, que contou com a participação de funcionários das indústrias, que contribuíram com parte de suas horas extras, e a colaboração de indústrias, viabilizando a instalação das três incubadoras e respectivos implementos.

As demais destinações de recursos provêm da Secretaria de Saúde do Estado, responsável pela manutenção do Hospital.

DIFICULDADES

Uma das maiores dificuldades tem sido a não viabilização das visitas domiciliares, inicialmente previstas para o período pós-alta, que permitiriam identificar o meio em que vive a criança, orientações gerais, observação da aplicação do "Método Canguru" no domicílio e o comportamento do trinômio mãe-família-criança. Tal procedimento ainda não foi possível por falta de recursos para a aquisição de veículos, treinamento e pagamento de profissionais.

Outra grande dificuldade é a manutenção dos equipamentos da UTI Pediátrica, que foi instalada com recursos privados, não sendo, portanto, formalizada pelo Estado, que deixa de destinar verbas para tais fins.

Resultados

O método "Mãe-Canguru" permite a humanização no atendimento, possibilitando ainda uma considerável redução nos custos hospitalares, na racionalização do uso de equipamentos e na melhoria da qualidade de vida, tanto da mãe quanto do bebê, diminuindo os índices de abandono, tão freqüentes nos casos de prematuridade.

Resgatando o contato íntimo entre mãe e bebê, o Programa restabelece o vínculo afetivo que pode ser rompido pelos métodos tradicionais de atenção a crianças prematuras. Assim, o desmame precoce e a rejeição materna podem ser evitados, já que as mães, muitas vezes, evitam investir numa relação que pode ser frustrada pela perda do bebê.

Desde a implantação do método, em 1991, até janeiro de 1999, houve acompanhamento de 266 bebês após a alta. Embora tenha havido um número maior de partos seu acompanhamento pós-alta não foi realizado, devido à distância da moradia de alguns pacientes. O atendimento é estendido a diversos municípios da Baixada Santista, pois o hospital é unidade de referência para gestantes de risco de toda a região.

Os recém-nascidos submetidos ao método tiveram oxigenação adequada, manutenção dos níveis de temperatura corpórea, baixa incidência de respiração periódica e apnéia, além do menor risco de bronco-aspiração.

Em conseqüência do uso desse método tem-se observado um melhor desenvolvimento neuro-psicomotor nos bebês que não sofreram asfixia neonatal nem desenvolveram seqüelas. Diminuindo o tempo de internação, diminui-se o risco de infecção hospitalar, muito freqüente em hospitais super-lotados.

Entrevistas com Dr. Mário Alves Rosas (telefone: 0 XX 13-220-1300) e Dra. Tereza Toma (telefone: 0 XX 11-3105-9047 ramal 211

Programa Médico de Família de Londrina

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas - SP e Fundação Ford).

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA, A PARTIR DO RELATÓRIO DE CLARICE MELAMED PARA O PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA.

O Programa Médico de Família de **Londrina-PR** (405 mil hab.) foi elaborado para permitir o acesso da população rural aos serviços de saúde, dentro de um enfoque de atenção integral e de prevenção de doenças. As equipes – médico, enfermeiras, auxiliares de enfermagem e agentes de saúde – residem nos distritos rurais onde trabalham, com dedicação exclusiva. Realizam visitas domiciliares e atendem também em unidades básicas de saúde, que servem de referência. Contam com um veículo para as visitas, equipado com sistema de comunicação celular.

OBJETIVOS

Londrina é um dos 113 municípios brasileiros que se encontram em gestão *semi-plena* da saúde: possui o controle e a responsabilidade de todos os serviços, ações e recursos (provenientes de repasses estaduais e federais), dos quais presta contas ao Conselho Municipal de Saúde. Desde 1993 a prefeitura vem desenvolvendo ações para construir um modelo de acordo com os princípios do SUS, baseado na promoção, proteção, diagnóstico precoce, tratamento e recuperação da saúde.

O público-alvo do Programa Médico de Família de Londrina é uma população rural de aproximadamente 23 mil pessoas. No final de 1994 um convênio firmado entre Prefeitura, Ministério da Saúde/Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) e Secretaria da Saúde do Estado do Paraná oficializou o programa, implantado em abril de 95.

IMPLANTAÇÃO

A zona rural foi dividida em cinco distritos de saúde, cada um com uma equipe responsável pelas visitas e internações domiciliares, e a participação em grupos comunitários.

As etapas de implantação do programa foram:

a) divulgação nacional da implantação do programa em Londrina, através de comunicados às escolas de saúde pública do país, imprensa local e regional;
b) processo de seleção de profissionais, com a cooperação do NESCO (Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva) da Universidade Estadual de Londrina;
c) período de treinamento dos profissionais;
d) acomodação das equipes nos distritos rurais; e
e) início das atividades do programa, com priorização para o cadastramento das populações, respeitando-se, contudo, a autonomia das equipes em relação ao planejamento de suas ações.

O Programa Médico de Família é assessorado por um grupo de técnicos da Autarquia do Serviço Municipal de Saúde e da Universidade Estadual de Londrina. Este grupo colabora na elaboração e implementação de sistemas de informações técnicas e gerenciais, programas de educação continuada, instrumentos de avaliação do programa. Além disso, o grupo realiza visitas aos locais de trabalho e eventuais reuniões em Londrina.

A participação popular tem sido uma das grandes conquistas da saúde no município de Londrina. Neste programa, em particular, é bastante significativa. A participação da comunidade, sua organização em Conselhos Locais de Saúde e a discussão conjunta das prioridades demonstram que ações de saúde não são atribuições exclusivas dos médicos.

O programa, dado o seu enfoque preventivo, incentiva, junto à população, o debate sobre suas condições de vida e a necessidade de outros investimentos de caráter público como saneamento básico, coleta de lixo e outros, para que se alcance de fato a melhoria da saúde.

Os Conselhos Locais de Saúde se organizam de forma diferente de um distrito para o outro. Assim, a população fortalece sua participação de acordo com a realidade e a conjuntura locais. Cada equipe desenvolve eventos que estimulem essa participação, envolvendo também a Pastoral da Criança, a Secretaria de Educação do Município, a Fundação Nacional de Saúde e outras instituições afins.

O Dia da Saúde e os Vigilantes de Saúde, Festa da Vacina, o Natal na Unidade, são exemplos de eventos que procuram fortalecer os vínculos entre equipe de saúde e a população local.

PARCERIAS

Este Programa conta com uma grande rede de parcerias, cada uma com diferentes atribuições, facilitando e reforçando sua implantação. O Ministério da Saúde, além de definir as diretrizes gerais do Programa e a destinação de recursos para a compra de equipamentos e veículos, atua em conjunto com a Universidade Estadual de Londrina e com a Secretaria de Saúde do Estado, para inserir o projeto no Programa de Vigilância de Efeitos Adversos à Saúde em Populações Expostas a Agrotóxico. Já a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) participa da realização de ações específicas em cada distrito rural do programa, através do distrito sanitário de Londrina. A Universidade Estadual de Londrina/NESCO contribui com recursos humanos — docentes que formam a equipe de acompanhamento técnico e educação continuada para os profissionais do Programa. Cada distrito estabelece ações concretas a serem desenvolvidas junto com a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento e com a EMATER — Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural.

RECURSOS E DESPESAS

Londrina possui uma autarquia municipal de serviços de saúde, cujos recursos provém do Ministério da Saúde – cerca de dois terços – e o restante do orçamento municipal, correspondendo a aproximadamente 14% deste. Os custos com as atividades do Programa Médico de Família demandam 1,4% dos recursos da autarquia.

As principais despesas do programa são as que envolvem recursos humanos. A contratação dos profissionais é

feita através do Conselho Comunitário de Guarareva (o maior distrito rural), permitindo maior agilidade administrativa e um pagamento diferenciado do restante da rede municipal, compatível com as exigências da função (dedicação exclusiva, residência na zona rural, envolvimento nas atividades comunitárias de controle social do programa). As outras despesas são com equipamentos, medicamentos, reforma e/ou construção de Unidades Básicas de Saúde nos distritos.

Atualmente, o programa cobre 15.000 habitantes, ao custo de US$ 50 dólares per capita/ano. Neste valor não estão incluídas despesas referentes a internações e exames. Mesmo que estes valores, num cálculo superestimado, dobrassem o gasto per capita/ano, ainda assim estaríamos aquém do gasto público total do setor, de US$ 130 dólares per capita/ano (estimativa de 1995) e, o que é mais importante, com resultados superiores. Como o serviço é ofertado a uma população até então desassistida, a demanda inicial é muito alta, o que pode levar a curto e médio prazo a uma ampliação dos custos do programa.

DIFICULDADES

Um dos maiores desafios a ser vencido pelo Programa Médico de Família é mudar a cultura da assistência tradicional com ações curativas e fazer a população valorizar as ações de promoção da saúde e de prevenção da doença fora do consultório médico. O contato com a população procura mostrar que ações sobre o meio, orientação sobre o cuidado pessoal com a saúde, imunização/vacinação, etc., podem ter tanto ou mais valor que a própria consulta médica.

Como o programa foi implantado em uma área de carência generalizada, muitas vezes a população reage às ações de prevenção e promoção, valorizando e exigindo mais ações curativas. Nos momentos iniciais de implantação ocorre, portanto, uma sobrecarga de trabalho para o médico, especialmente nos distritos onde a densidade populacional é maior. A adoção, nesse caso, de um esquema complementar com outro médico, que daria plantões no posto de saúde, liberaria o médico do programa para visitas domiciliares.

Além disso, o trabalho busca identificar fatores de risco aos quais a população está exposta e oferecer atenção integral, contínua e de boa qualidade nas especialidades básicas de saúde, nos níveis domiciliar, ambulatorial e hospitalar.

O programa procura proporcionar a satisfação ao usuário construindo um relacionamento participativo e humano entre a equipe e a comunidade. Para assegurar o cumprimento deste objetivo, é importante garantir aos profissionais do programa educação permanente, cursos de capacitação e treinamento para aperfeiçoamento. Este enfoque define um perfil específico para os trabalhadores de saúde envolvidos, o que dificulta muitas vezes o processo de seleção de pessoal.

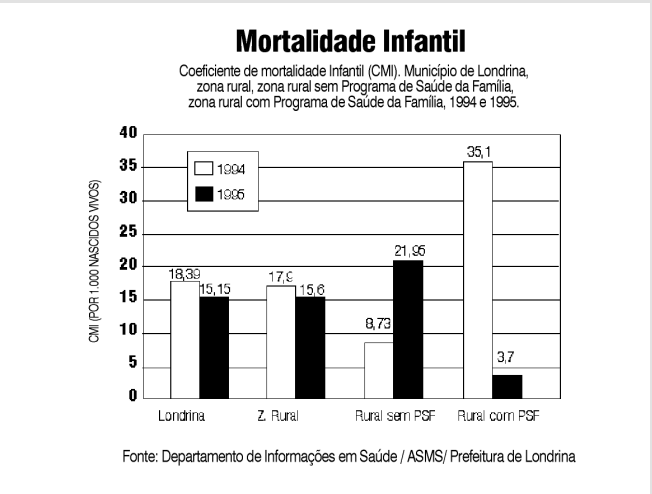
Veja também DICAS Programa Médico de Família de Niterói.

Resultados

O objetivo do Programa é melhorar a saúde da população a partir de um novo modelo assistencial de tratamento e recuperação da saúde, e seguindo as diretrizes do SUS (Sistema Único de Saúde). A família é o núcleo de abordagem no atendimento à população, sob o ponto de vista comunitário. As atividades das equipes do Médico de Família previnem doenças, identificam fatores de risco aos quais a população está exposta, orientam internação domiciliar, incentivam a organização popular, humanizam o serviço, entre outras.

A partir desses princípios, a Prefeitura de Londrina-PR, articulando várias parcerias, conseguiu implantar o Programa Médico de Família em cinco distritos rurais, atendendo a 15 mil pessoas com dificuldade de acesso aos serviços de saúde e educação. Nessas áreas, o programa conseguiu reduzir, em um ano, o índice de mortalidade infantil da zona rural do município de 35,1 para 3,7 mortes por 1.000 nascidos vivos Outros resultados obtidos foram o aumento do número de consultas, aumento da cobertura vacinal, aumento do número de visitas. Além disso, é importante destacar o aspecto social do programa. Ele tem cumprido um papel fundamental na integração das comunidades rurais. As equipes atuam na direção de estimular a organização popular.

A filosofia do Programa Médico de Família permite várias possibilidades de contato com a população, sendo permeável a diversas realidades. Embora o resultado mais imediato seja a melhoria nas condições de saúde da população, o que o programa busca alcançar a longo prazo é mais ambicioso: alterar a relação entre o cidadão e o Estado, promovendo o conceito de saúde como um direito de cidadania e possibilitando a inserção ativa dos indivíduos nos processos de melhoria de qualidade de vida através de sua participação na discussão das políticas públicas.



Programa Médico de Família de Niterói

Esta é uma das cinco experiências premiados como destaque no ciclo de premiação 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

AUTORES: ANNA LUIZA SALLES SOUTO FERREIRA E JOSÉ CARLOS VAZ, A PARTIR DE DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROGRAMA.

O Programa Médico de Família de **Niterói-RJ** é uma experiência pioneira no Brasil, hoje já bastante consolidada, de assistência integral à saúde das populações de áreas faveladas, definidas como de risco para a saúde. Seu princípio básico é oferecer serviços de saúde através de equipes exclusivamente alocadas a pequenos grupos de famílias em cada comunidade. Cada família é atendida sempre pela mesma equipe profissional, responsável por seu setor. Essa equipe pode, então, desenvolver relações diretas com as pessoas que estão aos seus cuidados. Por sua inserção no ambiente, pode desenvolver um grande conhecimento de todas as situações que envolvem os moradores, conhecer efetivamente cada um deles moradores e acompanhar a evolução da saúde de toda a família, realizando principalmente ações preventivas. A ênfase na qualidade do atendimento, e não na quantidade, é possibilitada pela realização do trabalho de saúde preventiva.

ANTECEDENTES

O primeiro módulo do programa começou operar em setembro de 1992, fruto de um processo de discussão datado das décadas de 70 e 80. A partir de 1989 iniciou-se a municipalização das unidades de saúde, anteriormente a cargo da União e do Estado. Com a implantação do SUS, o município assumiu uma grande rede de unidades de saúde, heterogêneas e desarticuladas.

A reestruturação do modelo de saúde caminhou para a descentralização, conferindo maior autonomia e agilidade ao sistema. Foram criados o Fundo Municipal de Saúde, em 1989 e, posteriormente, a Fundação Municipal de Saúde (1992), responsável pela gerência dos recursos e pela política do setor.

O novo sistema baseou-se no conceito de distritalização da saúde. Foram criados três distritos sanitários, cada qual com competência de gestão das unidades alocadas em seu território. Com autonomia, cada distrito trabalha com recursos técnicos e práticas de saúde adequadas à realidade epidemiológica local. Trata-se de um processo que busca a vincular a clientela ao serviço, ou seja, à equipe profissional, de modo que esta equipe se torne uma referência para a comunidade em tudo o que diz respeito à saúde.

O programa Médico de Família de Niterói surgiu como decorrência de todo esse processo de mudança do modelo de saúde do município. Nos anos de 90 a 92 foi desenvolvida a concepção do programa, com decisivo apoio de profissionais cubanos, por meio do Ministério de Saúde Pública de Cuba.

OBJETIVOS

Os objetivos do programa são definidos pela própria equipe responsável pela sua coordenação como:

"a) Complementar a rede de saúde em Niterói, para que funcione como 'porta de entrada' preferencial de um sistema hierarquizado em níveis de complexidade na oferta de serviços;

b) proporcionar assistência integral e continuada à população adscrita, facilitando-lhe acesso a todos os recursos para acompanhamento da saúde, dos indivíduos e da coletividade;

c) relacionar equipe de saúde e comunidade, personalizando e humanizando o atendimento, de forma a interagir na detecção e busca para os problemas de saúde e criando nova consciência acerca dos determinantes do processo saúde/doença."

FUNCIONAMENTO

Atualmente, cerca de 42 mil pessoas são atendidas pelo programa, o que equivale a uns dez por cento da população de Niterói e quarenta por cento da população residente em áreas de risco. A população atingida distribui-se em doze comunidades que têm em comum o fato de serem habitadas por cidadãos de baixa renda e se constituírem como aglomerações de alta densidade populacional, situadas em regiões de encostas ou carentes de infra-estrutura, e também deficientes em termos de cobertura pelos serviços de saúde anteriormente existentes.

Para a operacionalização do programa, cada uma das comunidades é dividida em setores de 200 a 250 famílias, ou seja, entre 1.000 e 1.200 pessoas. Cada um desses setores é atendido por uma equipe básica (um médico generalista e um atendente de enfermagem), que atua em período integral (40 horas semanais). As equipes assumem a responsabilidade pelo setor já na implantação do programa na comunidade. Nessa etapa de estabelecimento da nova forma de atendimento, realizam:

a) o cadastramento das famílias;

b) o levantamento de informações básicas sobre as condições de vida da famílias (aspectos sociais, econômicos e higiênico sanitários);

c) a elaboração de diagnóstico de saúde do setor;

d) a identificação de grupos prioritários (gestantes, recém-nascidos, portadores de doenças).

Depois desse primeiro contato com a população e suas condições de vida e de saúde, as equipes passam a organizar o atendimento aos moradores do setor sob sua responsabilidade, que consiste em:

a) realizar visitas domiciliares regulares, destinadas à busca ativa de pacientes, a identificação de situações de risco para a saúde e ao contato da equipe com famílias;

b) atendimento ambulatorial, em uma instalação modular localizada na própria comunidade (consultas por livre demanda ou situações captadas).

As equipes básicas são auxiliadas por uma equipe de supervisão multidisciplinar (especialistas em Clínica Médica, Pediatria, Toco-ginecologia, Enfermagem, Saúde Coletiva, Serviço Social), que realiza visitas semanais de acompanhamento dos indicadores de saúde e avaliação do atendimento e qualidade dos serviços. As equipes de su-

pervisão também se encarregam da capacitação permanente das equipes básicas, buscando ser um espaço de discussão sobre os principais problemas encontrados no atendimento.

A equipe de supervisão e as equipes básicas têm um coordenador comum, responsável por avaliar o andamento dos trabalhos, agregar e analisar os resultados obtidos e relacionar-se com as instâncias superiores.

Através de um sistema de referências foram estabelecidos diversos níveis de atendimento, permitindo o acesso dos cidadãos a serviços mais complexos ou especializados fora do âmbito do programa, mas sob seu acompanhamento.

A capacitação de recursos humanos é vista pelos gestores do programa como sua maior dificuldade, ao mesmo tempo em que é entendida como uma dificuldade decorrente da própria natureza do trabalho social empreendido. Tem-se buscado corrigir essa deficiência investindo em supervisão e educação continuada.

PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Programa Médico de Família de Niterói leva os cidadãos a participarem ativamente em sua gestão, ao buscar que as equipes básicas e os moradores da área de atuação se aproximem e se conheçam. A característica central da mudança do modelo de saúde que Niterói tem vivido é um processo de descentralização acompanhado pelo controle social das políticas de saúde. O Conselho Municipal de Saúde foi precedido por um Pré-Conselho do qual faziam parte as associações de moradores. Em cada distrito foi criado um conselho comunitário de saúde.

No programa Médico de Família essas diretrizes de democratização da gestão tiveram amplo espaço para se materializar, representado pelo processo de controle social pela própria comunidade, que participa da avaliação mensal da atuação do programa e da co-gestão financeira e administrativa: as associações de moradores assumem e participam a desde a contratação dos profissionais até a assinatura dos cheques de pagamento e a avaliação do desempenho do programa.

RECURSOS

Os recursos investidos no programa Médico de Família de Niterói foram da ordem de US$ 3,7 milhões em 1996, o que equivale a cerca de US$ 90 per capita anualmente. Esse volume de recursos tem como origem o Tesouro Municipal e corresponde a aproximadamente dez por cento do total de recursos investidos na rede de saúde do município.

Os gastos com pessoal são o principal item do orçamento do programa. A equipe envolvida é composta por 45 equipes básicas e 21 supervisores, totalizando 111 profissionais. O programa também exige investimento para a instalação de consultórios nas comunidades envolvidas, tornado acessível pelo uso de construções modulares.

Veja também DICAS Programa Médico de Família de Londrina.

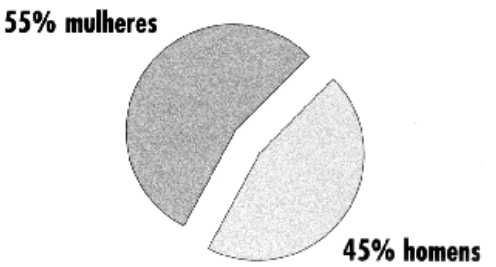
Resultados

Os resultados obtidos pelo programa Médico de Família de Niterói são bastante significativos em termos de saúde pública. Em primeiro lugar, o programa estendeu os serviços de saúde a cidadãos que, até então, estavam praticamente alijados deles. Essa extensão, além disso, não se deu somente sob o aspecto do aumento quantitativo dos serviços prestados, mas significou uma mudança de paradigma de prestação de serviços de saúde, enfatizando a saúde integral e as ações preventivas. O Programa Médico de Família de Niterói teve um caráter pioneiro. A partir de seu sucesso, diversos outros municípios passaram a desenvolver programas semelhantes, e a concepção que norteia o programa vem se disseminando no Brasil.

A redução da mortalidade infantil é um indicador bastante expressivo do sucesso: em 1989, antes do processo que levou à implantação do programa, o município apresentava a taxa de 32,5 óbitos por mil. O programa foi implantado em setembro de 1992 e um ano depois a taxa de mortalidade infantil, que se viu reduzida para a marca de 15,8 óbitos por mil, mantendo-se nesse patamar.

No município, o programa é considerado bastante satisfatório. Uma pesquisa de opinião realizada pelo IBOPE apresentou um índice de aprovação de 96%. Além disso, os gestores do programa apontam como elementos de avaliação importantes a expressão da satisfação pelos usuários, a demanda de cidadãos não atendidos pelo programa, a avaliação do Conselho Municipal de Saúde, da Câmara de Vereadores e do próprio executivo municipal.

Distribuição da População Atendida, por sexo



Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói, 1997

Além desses resultados, é importante destacar o significado positivo em termos de resgate da credibilidade do serviço público e da prática da gestão participativa. O programa construiu uma modalidade de serviço de saúde que produz resultados não somente sobre os indicadores epidemiológicos, mas contribui também para a democratização da sociedade.

Programa Miguilim

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de premiação de 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ, A PARTIR DE DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROGRAMA.

O Programa Miguilim é uma iniciativa da Prefeitura de **Belo Horizonte-MG** (2.091 mil hab.), implantado em 1993 e que se manteve em operação mesmo com a mudança de governo em 1996. Melhorou significativamente a condição de vida das crianças e adolescentes beneficiados e permitiu consolidar um novo padrão de atenção a esse público, onde a articulação entre diversas iniciativas e agentes públicos estatais e privados é um ponto fundamental.

OBJETIVO

O objetivo central do programa é garantir aos meninos e meninas de rua o direito à cidadania. Para tanto, busca assegurar-lhes condições para que possam romper com um modo de vida baseado na rua e, a partir desta ruptura, construir um novo modo de vida. O atendimento às demandas das crianças e adolescentes em situação de risco social e a oferta de oportunidades educativas, afetivas, culturais, socializadoras e profissionais foram elementos centrais para o sucesso do programa.

DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS

O programa Miguilim adotou um modelo no qual governo municipal tem um papel de articulador das diversas linhas políticas, pedagógicas e metodológicas, envolvendo a família, a comunidade e a sociedade em geral. Procura-se garantir a descentralização do atendimento, integrando as Administrações Regionais e Centros de Apoio Comunitário ao trabalho e articulando ações e projetos governamentais e não-governamentais já existentes. Esse caráter articulador da ação da prefeitura não significa uma simples terceirização das atividades para organizações não-governamentais, como ocorre em outras experiências. A prefeitura mantém-se como efetiva responsável e como elemento central no planejamento e na operação da política municipal de atenção às crianças e adolescentes.

Os aspectos preventivos são levados em conta no programa, buscando-se constituir uma retaguarda comunitária, com efeitos de impacto sobre a formação dos meninos e meninas de rua e de suporte na reconstrução dos laços familiares e comunitários das crianças e adolescentes em processo de retorno à família.

Um outro ponto fundamental foi garantir a implantação de programas e serviços destinados a assegurar o cumprimento das medidas sócio-educativas de prestação dos serviços comunitários e liberdade assistida, e o atendimento ao adolescente a quem se atribua ato infracional. Para tanto, foi importante a articulação de ações com o Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares e Defensoria Pública.

Outra diretriz estratégica é superar práticas e atitudes discriminatórias contra crianças e adolescentes com trajetória de rua. Não basta, portanto, atingir resultados: a maneira como os resultados são atingidos também faz parte das preocupações do programa. Entende-se que as ações só serão efetivas se a forma de implantação contribuir para superar a discriminação. Com isso, pretende-se uma transformação no plano cultural, tanto em nível de cultura política quanto em termos de cultura organizacional das entidades envolvidas.

ATIVIDADES DO PROGRAMA

Uma das razões dos bons resultados do programa é a amplitude de suas ações. A operação do programa inclui a realização de atividades como:

a) encaminhamento de crianças e adolescentes às cidades de origem;
b) garantia e defesa dos direitos das crianças e adolescentes;
c) oferecimento de espaços de convivência fora da rua;
d) oficinas e cursos profissionalizantes;
e) albergues feminino e masculino;
f) casa de apoio e abrigo;
g) núcleo de atividades artísticas e pedagógicas;
h) atendimento direto às crianças e adolescentes com trajetória de vida na rua;
i) prevenção de DST/AIDS;
j) fornecimento de cesta básica e vale-transporte;
k)acompanhamento individual, familiar e escolar;
l) encaminhamento para programas e serviços para atendimento de necessidades nos campos da saúde, educação, moradia, esporte, lazer, cultura, integração com a família e com a comunidade;
m) atendimento especial às adolescentes através de ações educativas e de abordagem das questões de gênero (inclusive junto aos seus companheiros, buscando erradicar práticas machistas) (veja DICAS Atenção à Gravidez na Adolescência).

PARCERIAS

O Programa Miguilim combinou duas formas de intervenção: ao mesmo tempo em que há o envolvimento da equipe do programa na realização de parte das atividades, outra parte é realizada de forma indireta, através de uma rede de entidades governamentais e não-governamentais. Essas entidades encarregam-se de prestar serviços nos campos de:

a) garantia dos direitos de crianças e adolescentes e formação de educadores sociais;
b) atendimento direto às crianças e adolescentes com trajetória de vida na rua;
c) projetos específicos de profissionalização.

Fica sob responsabilidade da equipe da prefeitura envolvida diretamente no programa a execução de uma parte dos serviços prestados às crianças e adolescentes, além das atividades de abordagem de rua e pronto atendimento, estudos de caso e supervisão de convênios.

IMPLANTAÇÃO

A implantação do projeto está baseada nas parcerias, não só em relação à operação do programa, mas desde a sua concepção. O programa foi concebido no âmbito da sociedade civil organizada, por meio da Frente de Defesa das Crianças e Adolescentes. Em 1993 a prefeitura de Belo Horizonte incorporou a proposta, transformando-a em ponto central de sua política de atenção às crianças e adolescentes.

Nos momentos iniciais de implantação, a prefeitura firmou convênios com nove entidades, responsáveis por dezoito unidades de atendimento. Nesta etapa, foi necessário resolver uma situação de mais urgência, a da destinação de crianças que viviam fora do convívio familiar. Para tanto, deu-se prioridade à incorporação ao programa das entidades que forneceriam serviços de moradia às crianças e adolescentes. Firmados os convênios, foi possível iniciar o repasse de recursos às entidades e viabilizar sua operação dentro do programa.

Logo nos primeiros meses a prefeitura também iniciou as atividades sob sua responsabilidade direta, assumindo inicialmente o atendimento aos adolescentes com mais de catorze anos. Nesse momento, foram implantadas casas abertas, tanto diurnas como noturnas, espaços de convivência fora do ambiente da rua e duas oficinas profissionalizantes. Ao longo do tempo, outros serviços prestados foram sendo acrescidos a estes. O atendimento às crianças e adolescentes abrangeu uma larga faixa de situações e serviços prestados. Além das unidades conveniadas, a prefeitura mantém sete outras sob sua administração direta.

A implantação e operação do programa não se viram livres de algumas dificuldades. O trabalho de articulação das parcerias é, por natureza, bastante complexo. A consolidação do padrão de atendimento desejado demandou, por sua vez, um esforço de mudança de mentalidade tanto junto à equipe da prefeitura como junto às entidades envolvidas.

RECURSOS

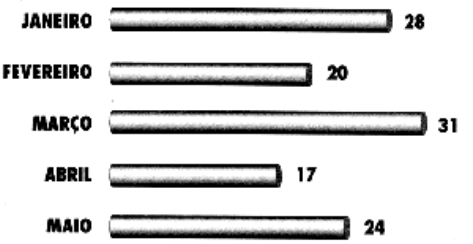
Os recursos para a operação do programa são basicamente de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Além dos investimentos iniciais realizados para a implantação de equipamentos específicos de atendimento às crianças e adolescentes, a prefeitura é responsável por mantê-los em operação, assumindo as despesas e dedicando uma equipe de mais de 130 pessoas – composta por profissionais de coordenação, auxiliares de serviços, pessoal administrativo e 83 educadores sociais – responsável pela prestação de serviços e pelas atividades de coordenação e supervisão do programa. A prefeitura custeia as atividades realizadas por sua própria equipe, e ainda repassa recursos para dar suporte à operação das entidades conveniadas. Estas, por sua vez, colocam suas instalações à disposição do programa.

Para 1997, o orçamento do programa significou quase 1% do orçamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, atingindo cerca de US$ 1 milhão.

Resultados

O Programa Miguilim produziu resultados significativos no campo da valorização da cidadania das crianças e adolescentes beneficiados. Possibilitou efetivas melhorias nas condições de vida do público atingido e permitiu a consolidação de um novo padrão de atenção às crianças e adolescentes. As melhorias podem ser identificadas observando-se resultados como a redução do número de crianças e adolescentes na rua, o retorno à escola e a melhoria das condições de higiene e saúde. Entre janeiro e julho de 1997 o programa atendeu 893 crianças e adolescentes. Nos cinco primeiros meses de 1997 o projeto conseguiu promover uma média de 24 retornos de crianças e adolescentes às suas famílias. Nesse mesmo período, as oficinas culturais e educacionais tiveram um total de 279 participantes. Desde 1993, mais de 400 adolescentes foram encaminhados a atividades de geração de emprego e renda.

Retorno à família de crianças e adolescentes atendidos pelo programa Miguilim (janeiro a maio de 1997)



Fonte: Prefeitura de Belo-Horizonte, 1997

Os trabalhos realizados não se restrigem à atenção de caráter estritamente objetivo (cuidados pessoais, escola, saúde, etc.). Ao buscar atender as crianças e adolescentes em sua integridade de pessoas humanas e cidadãos, o Programa Miguilim também obteve avanços significativos do ponto de vista da auto-estima e valorização pessoal das crianças e adolescentes envolvidos.

A preocupação com a cidadania das crianças e adolescentes está presente desde a concepção do programa e se manifesta ao longo de todo o processo de atendimento. Desde a implantação houve uma permanente preocupação em se romper com uma postura assistencialista no atendimento ao público-alvo. Da mesma forma, foi feito um grande esforço para superar o ponto de vista policialesco que se tinha das crianças e adolescentes em situação de risco social. Nesse sentido, o programa traz um grande impacto na consolidação de um modelo de política pública baseado em uma visão onde a criança e o adolescente são encarados como sujeitos ativos, merecedores de respeito aos seus direitos e atenção integral por parte do Estado e da sociedade organizada.

Os méritos do programa residem também no processo de formulação. Trata-se de um caso onde o governo local conseguiu incorporar uma proposta da sociedade civil à sua agenda de políticas públicas. A estrutura de sua operação implantada, baseada na articulação entre diversas iniciativas e agentes públicos estatais e privados é um ponto fundamental para a obtenção de resultados, mas é, em si, também uma importante conquista, pois levou à constituição de uma rede de entidades atuando no campo da atenção às crianças e adolescentes que pode dar iniciativa e andamento a novas ações.

Programa Social da Mangueira

O Projeto Olímpico da Mangueira, ao estabelecer uma parceria entre comunidade, empresas e poder público, busca afastar crianças e adolescentes do envolvimento com a droga e a marginalidade, incentivando atividades esportivas.

AUTORES: ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA COSTA E JANAÍNA VALÉRIA DE MATTOS

Para afastar suas crianças e adolescentes do envolvimento com as drogas e com a marginalidade, o Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira, no município do **Rio de Janeiro-RJ**, decidiu implantar, em 1987, o Projeto Olímpico. Idealizado pelo Prof. Francisco de Carvalho, aproveita os atrativos que o esporte exerce sobre os jovens como instrumento de integração social e desenvolvimento físico e psíquico, oferecendo-lhes oportunidades de crescimento pessoal e profissional, além de ajudá-los na conquista de uma saúde melhor.

A implantação desse projeto favoreceu o despertar do interesse da comunidade - antes voltado exclusivamente para o desfile de carnaval realizado uma vez por ano - para um universo mais amplo de possibilidades, sem prejuízo de sua inserção na cultura local e no convívio comunitário.

O projeto inicial englobou outros, que tinham caráter semelhante, e todos juntos compõem o *Programa Social da Mangueira*.

IMPLANTAÇÃO

Com a implantação do Projeto Olímpico na quadra da escola de samba, inicialmente eram oferecidas apenas as atividades de futebol, voleibol e a prática de atletismo.

Paralelamente, estavam sendo criados o projeto cultural "Mangueira do Amanhã" e o Projeto Saúde. Mas a falta de espaço físico era um obstáculo para o crescimento e desenvolvimento destes programas. Na busca de solução para o problema, a Mangueira recebeu da Rede Ferroviária Federal, a cessão de um terreno baldio localizado ao lado da estrada de ferro, aos pés do morro, permitindo viabilizar os projetos.

Atualmente o Projeto conta com Ginásio de Esportes, Posto de Saúde, o CIEP "Nação Mangueirense" e o Programa é o Círculo dos Amigos do Menino Patrulheiro - CAMP, que visa complementar a educação dos adolescentes através da integração com o mercado de trabalho.

No que se refere a crianças e adolescentes, principal preocupação do Programa Social da Mangueira, o único requisito para ingresso é estarem regularmente matriculados na rede escolar de ensino e que apresentem periodicamente o boletim de notas e freqüência. A fiscalização é de responsabilidade da diretoria de cada projeto, que os avalia bimestralmente.

PROJETOS

1 - Projeto Olímpico

O Projeto Olímpico foi o primeiro a ser implantado, iniciando suas atividades na quadra da Escola de Samba e nas dependências de um quartel. Hoje, a Vila Olímpica está instalada numa área de 35 mil metros quadrados, contando com campo de futebol revestido por gramado sintético, pista de atletismo, um ginásio, piscina semi-olímpica e outras instalações.

Embora sua proposta não seja a de formação de atletas profissionais, a Mangueira tem recebido inúmeras medalhas e troféus em suas participações em torneios desportivos.

Para ter direito a vaga, o candidato tem que estar matriculando e freqüentando a rede pública de ensino. As modalidades oferecidas são: atletismo, ginástica rítmica e olímpica, futebol de campo, futebol de salão, voleibol, basquete, handball e natação.

2 - Projeto Educação

O Projeto Educação envolve sete sub-projetos:

a) CIEP "Nação Mangueirense" - Oferece ensino fundamental da 5ª a 8ª séries e ensino médio, além de inúmeras oficinas desportivas e culturais, como capoeira, ginástica rítmica, informática, natação, dança, tênis, construção de instrumentos musicais, desenho e outras. Todos os alunos recebem café da manhã, almoço, lanche e jantar. O índice de escolaridade no Morro da Mangueira subiu, num período de dez anos, de 40% para 95%. Seu regime de educação integral vem melhorando o desempenho dos alunos, que têm seu tempo livre orientado por atividades extracurriculares.

b) CAMP - Círculo dos Amigos do Menino Patrulheiro - É um projeto desenvolvido em várias regiões do Brasil. Foi implantado na Mangueira, com adaptações, preparando adolescentes para colocação no mercado de trabalho, transmitindo noções básicas das rotinas de escritório. Além disso, no CAMP, todo aluno recebe aulas de iniciação ao trabalho, telemarketing, orientação sexual, higiene e saúde, bem como reforço em aulas de português e matemática. Já beneficiou cerca de cinco mil jovens, através de convênios com aproximadamente 170 empresas, que absorvem essa mão-de-obra, oferecendo-lhes oportunidade de aprendizagem e desenvolvimento funcional, de acordo com as normas constantes da Lei 6494/77. As empresas conveniadas se comprometem ao pagamento de um salário mínimo, auxílio-refeição e transporte para seus estagiários, além do pagamento de 25% do salário mínimo ao CAMP, destinados ao pagamento do seguro para acidentes de trabalho e taxas de administração. As empresas se comprometem, também, a manter o adolescente no seu quadro de funcionários até este completar 18 anos, reservando-se o direito de substituí-lo caso ele não se adapte às normas internas da empresa ou se apresentar algum problema de conduta.

c) Orquestra Afro-Brasileira - Formada por 100 músicos de 7 a 16 anos, que contam com bolsa de US$ 50 por mês, a Orquestra Afro-Brasileira desenvolve atividade que enfatizam a música de percussão, preocupando-se ainda com a profissionalização de seus componentes. Aliado ao trabalho de preservação da tradição musical da Mangueira, a orquestra também busca atenuar o problema da violência, utilizando uma prática de ensino democrática, através da qual os alunos percebem os benefícios da convivência pacífica. Faz apresentações em todo o País e já gravou um CD.

d) Informática - Destina-se a crianças que já tenham cursado a 6ª série, ensinando DOS, Windows, Word, Excel e Internet, com duração de cinco meses.

e) Oficinas Profissionalizantes - Criadas para atender pessoas entre 14 e 50 anos, através de seus cursos de cabeleireiro, estética facial e corporal e de etiqueta, visa a capacitação profissional e o crescimento sócio-econômico da comunidade.

f) Mangueira do Amanhã - É uma escola de samba composta por crianças e adolescentes de 7 a 17 anos, nos mesmos moldes da Mangueira. A proposta é manter as crianças em contato permanente com suas raízes e tradições, cumprindo o princípio de inserção na cultura da comunidade. As crianças entram em contato com a história do Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira, opinam sobre a escolha do enredo e do samba-enredo, além de participar da criação de fantasias e alegorias. A escola-mirim já chegou a se apresentar com 3 mil componentes, e seu desfile, realizado às terças-feiras de carnaval, é resultado de um trabalho que é iniciado no mês de agosto. Além da preparação e do desfile propriamente dito, a Mangueira do Amanhã mantém um grupo menor de componentes, que se apresenta pelo País durante todo o ano.

g) Clube Escolar Mangueira - Oferece a alunos da rede municipal, mesmo àqueles de fora da comunidade, 21 oficinas gratuitas, ministradas por 13 professores. Criado em 1997, o Clube Escolar Mangueira favorece as crianças das escolas próximas ao Complexo, que aguardavam vagas para ingresso no Projeto Olímpico.

3 - Projeto Resgate da Cidadania

a) Castelo Branco-Mangueira - É uma parceria com a Universidade Castelo Branco, que fornece estagiários para a prestação de serviços à comunidade: assessoria jurídica; encaminhamento para novos empregos e cursos de capacitação profissional; obtenção de documentos junto aos cartórios; melhoria na utilização dos recursos disponíveis na comunidade, etc.; desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e culturais; e atendimento a crianças, adolescentes, portadores de deficiência, terceira idade e atletas.

b) Barracão Mangueira - O Programa Social da Mangueira estende sua atuação através deste projeto, instalado no centro da cidade, acolhendo crianças, adolescentes e idosos moradores de rua, oferecendo oficinas adequadas à realidade dessa população, visando sua reintegração às famílias e à sociedade.

4 - Projeto Saúde

Criado por e para a comunidade mangueirense, em parceria com a iniciativa privada, o Posto de Saúde instalado no Complexo oferece assistência odontológica para crianças, clínica médica, pediatria, ginecologia e laboratório de análises clínicas, além de atividades especiais com gestantes, mulheres que estão na menopausa e hipertensos. São realizados aproximadamente dois mil atendimentos mensais. O posto foi criado para atender pessoas da comunidade, mas teve seu atendimento ampliado devido à grande demanda de outras comunidades, inclusive da Baixada Fluminense. As consultas têm horário marcado, determinado pela distribuição de senhas pela manhã. O problema do acesso aos medicamentos receitados também é uma preocupação, havendo distribuição gratuita, principalmente de antibióticos, alguns da área ginecológica, e remédios para hipertensos.

Inicialmente administrado pela Golden Cross, hoje está a cargo da Secretaria Municipal de Saúde.

ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

O Poder Público atua, direta ou indiretamente, em diversos projetos do Programa Social da Mangueira. As primeiras instalações do Complexo foram construídas com recursos municipais, estaduais e federais. A instalação do gramado sintético do campo e dos pisos sintéticos da quadra e da pista de atletismo foi obtida através do investimento viabilizado pelo Ministério dos Esportes.

A Secretaria Municipal de Educação, mediante convênio com a Mangueira, mantém o Clube Escolar, que garante lazer e educação a crianças de vários bairros das classes de baixa renda do Rio de Janeiro.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social e o Ministério da Previdência patrocinam o Projeto Orquestra Afro-Brasileira.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro participa na gestão do CIEP, oferecendo apoio pedagógico e financiamento. Um convênio com a UERJ promove a reciclagem constante dos professores na oficina de Psicologia Institucional.

O Projeto Barracão foi criado em parceria com a Prefeitura do Município, cujos agentes também atuam no dia-a-dia do projeto, trabalhando diretamente com a população alvo. Ainda conta com a ajuda da Prefeitura o projeto para a terceira idade, que é supervisionado por profissionais capacitados daquele órgão.

A Secretaria Municipal de Saúde, juntamente com a Mangueira, administra o Posto de Saúde instalado no Complexo, além de fornecer medicamentos.

Resultados

Um dos resultados mais importantes do Programa Social da Mangueira é reduzir o envolvimento de seus jovens com as drogas e a marginalidade. Através de atividades esportivas e culturais como fio condutor, tem logrado atrair seus jovens, afastando-os da situação de risco à qual estavam e/ou estariam permanentemente expostas, caso não lhes fossem oferecidas tais alternativas.

Na área da educação, o índice de escolaridade no Morro subiu, em dez anos, de 40% para 95%, e o Programa ainda oferece uma vasta gama de atividades extra-curriculares, principalmente aquelas relacionadas à difusão e manutenção de elementos culturais presentes no cotidiano da comunidade, como a tradição musical. Além disso, o Projeto Educação tem obtido excelentes resultados na formação profissional, tanto de jovens, através do CAMP e do Projeto Informática, como da população adulta, nos cursos profissionalizantes do Projeto Oficinas.

Hoje as crianças da comunidade mangueirense recebem atendimento médico e odontológico de qualidade, treinamento para a prática de esportes, inclusive para a formação de atletas que representarão o Brasil nos Jogos Olímpicos do ano 2000. São jovens que mudaram o rumo de suas vidas por terem recebido condições para uma boa educação, lazer, cultura e esporte dentro de seu próprio ambiente.

As ações do Programa têm favorecido uma reaproximação da comunidade com o Poder Público. O trabalho de Serviço Social ajuda na obtenção de documentos para os que não os possuem; a assistência jurídica oferecida e o trabalho do Projeto Barracão reintegram às famílias e à sociedade os moradores de rua da área do centro da cidade.

Entrevista com Francisco de Carvalho (Chiquinho) - coordenador geral do Programa Social da Mangueira e Secretário Estadual de Esportes e Ação Social do Rio de Janeiro (telefone: (0 XX 21 569-7070 - Maracanã e 0 XX 21 581-4636 - Vila Olímpica)

Projeto Axé

Para resolver o problema de crianças e adolescentes em situação de risco, a prefeitura pode estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil que já trabalham para reverter este quadro social dramático.

AUTORAS: PATRÍCIA LACZYNSKI E BEZINHA LOPES DA CUNHA SOARES

O Centro Projeto Axé de Defesa e Proteção à Criança e ao Adolescente, conhecido simplesmente como Projeto Axé, é uma organização privada sem fins lucrativos localizada em **Salvador-BA** (2.263 mil hab.) que demonstrou ser possível realizar com sucesso um trabalho de defesa e educação da criança e do adolescente em situação de risco, resgatando sua cidadania e devolvendo-lhes condições dignas de vida. O seu êxito está na forma inovadora de valorizar a auto-estima destas crianças, a partir de sua inclusão no programa.

Diante do quadro altamente crítico da Bahia e de Salvador (a Região Metropolitana de Salvador tem mais de 25% de sua população economicamente ativa desempregada, Salvador é a terceira capital brasileira mais violenta, o índice de analfabetismo na Bahia atinge 40% da população, os serviços de saúde são deficitários e o índice de trabalho infantil ilegal e impróprio é alto), o Projeto Axé foi criado em 1990, fruto do trabalho de Cesare de Florio La Rocca, Ená Pinto Benevides e outros profissionais da área social da Bahia e do apoio financeiro, técnico e político da Terra Nuova, organização italiana voltada ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

Para que fosse viabilizada a implementação do Projeto, todas as esferas do poder público na Bahia e em Salvador foram consultadas e envolvidas. Com o desenvolvimento do projeto, alguns órgãos públicos tornaram-se parceiros do Axé, como é o caso das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e Ação Social, que desenvolvem atividades em conjunto, além de fornecer subsídios financeiros.

O Projeto Axé trabalha também com as Secretarias Estaduais de Indústria e Comércio, Cultura e Turismo e Segurança Pública (principalmente Polícia Civil e Militar), Ministério da Justiça e da Educação, além de organizações não-governamentais, como a UNICEF, OIT, Instituo C&A, Instituto Ayrton Senna, Movimento de Organização Comunitária - MOC, OAB, THEMIS e Anistia Internacional.

Os objetivos da organização são de natureza político-pedagógica e consistem em:

a) prestar às crianças, aos adolescentes e às suas famílias, serviços relativos aos seus direitos, como educação, saúde, cultura e profissionalização (o Projeto Axé atende em média 1.000 crianças, adolescentes e famílias por ano);

b) oferecer a seus profissionais e a outros agentes sociais formação política e técnica (são oferecidas 1.200 horas anuais de cursos, seminários e assistência técnica).

FUNCIONAMENTO

O projeto está dividido em vários programas que funcionam paralelamente. São eles:

1)Educação de Rua

Este programa consiste na educação das crianças e adolescentes, através de um vínculo construído entre estes e os educadores de rua.

Em primeiro lugar foram realizados a contagem e o mapeamento das crianças e adolescentes que retiram as possibilidades de sobrevivência das atividades exercidas nas ruas de Salvador.

Os educadores de rua foram selecionados, tendo como critério inicial a conclusão do 2º grau. Hoje eles são na maioria pedagogos, assistentes sociais, antropólogos e sociólogos com formação universitária. Ao serem contratados, os educadores participam de treinamentos especializados neste tipo de atendimento.

Os educadores trabalham em dupla e por turno. Para alcançarem o objetivo do programa, eles atuam com as crianças considerando três fases:

a) "Paquera Pedagógica": construção do vínculo do educador com a criança. O educador vai à rua, para identificar as meninas e meninos que ali vivem, penetrando no seu cotidiano e observando o seu ambiente.

b) "Namoro Pedagógico": o educador de rua, ao estabelecer uma relação de mais confiança e conhecimento com o educando, ajuda a criança e o adolescente a pensar um projeto de vida que possibilite reverter sua situação de rua.

c) "Aconchego Pedagógico": a criança busca consolidar o seu projeto de vida, freqüentando as atividades oferecidas pela organização em espaço delimitado, ou seja, as unidades do Axé.

2) Programa de Apoio à Família e Juventude

Após a criança elaborar o seu projeto de vida, um educador do Programa de Apoio à Família e Juventude atua junto ao educador de rua, aproximando-se da família com o objetivo de otimizar o processo de passagem para os espaços delimitados.

Os procedimentos de encaminhamento seguem normalmente a seguinte ordem:

a) contato com a unidade: possibilidade de acolhimento, perfil do educando;

b) visita à unidade com o educando e, se possível, com a família;

c) visita à família;

d) encaminhamentos médicos;

e) documentação;

f) história de vida individual;

g) rito de passagem – acolhimento.

3) Projeto Erê

Tendo como finalidade a formação do ser humano no plano individual e social, este projeto realiza um processo de educação pela arte com crianças e adolescentes de baixa renda e em situação de risco, muitas vezes oriundos de outros projetos, como o de Educação de Rua. Através da formação de uma Banda pelos e para os educandos, as crianças entram em contato com a música e dança, despertando seus talentos naturais, além de terem a oportunidade de conhecer lugares, pessoas, aprender novas lições de vida, participar de atividades coletivas e obter confiança neles mesmos.

4) Alfabetização

Este projeto consiste em classes de alfabetização que atendem crianças e adolescentes de 8 a 18 anos de baixa renda.

Os professores têm formação universitária e são treinados permanentemente por profissionais do próprio Projeto Axé e também de outras instituições, visando trabalhar a auto-estima dos educandos que, ao iniciarem o processo de alfabetização, geralmente é baixa. Para tanto, cada

classe atende de 16 a 20 alunos, possibilitando uma atenção individualizada e personalizada.

5) Defesa de Direitos

Defende e promove os direitos da criança e do adolescente, principalmente os de baixa renda, através de advocacia de rua e acompanhamento jurídico-judicial. O projeto é dividido nas seguintes áreas:

a) Atendimento: oferece assistência jurídica às crianças e aos adolescentes do Projeto Axé envolvidos em problemáticas de natureza infracional;

b) Formação: fornece informação, formação e orientação sobre direitos e deveres aos educandos do Projeto Axé;

c) Contatos Internos: encontros entre os profissionais deste projeto com os de outras atividades, para troca de experiências, avaliação do trabalho e análise da prática;

d) Contatos Externos: participação dos profissionais em seminários e encontros com outras instituições de defesa de direitos.

6) Centro de Formação de Recursos Humanos e Assistência Técnica

Este centro é o responsável pela formação básica e pelos cursos de aprofundamento dos profissionais da área social, principalmente os educadores, podendo estes ser ou não do Projeto Axé.

São oferecidos seminários, cursos de curta duração, cursos de média duração, palestras, painéis e oficinas, com temas do universo de interesse da equipe pedagógica do Projeto Axé, e também abordando assuntos específicos para determinados técnicos ou educadores. Os programas de formação são realizados por profissionais do próprio Axé ou por especialistas, de acordo com as necessidades.

Além da formação interna, há atividades externas voltadas para outros agentes sociais, disseminando assim a metodologia Axé. Os temas referem-se à situação de risco pessoal e social, situação de rua, Direitos Humanos, etnia e cultura, afirmando e valorizando os direitos garantidos pelo Estatuto da Criança e Adolescente - ECA.

7) Outros Programas

Além desses, o Projeto Axé desenvolve outros programas e atividades, como o *Projeto Moradia*, que visa à criança e ao adolescente o retorno para casa, o aluguel de um quarto ou a construção da sua própria casa; o *Centro de Educação para a Saúde*, que através de um processo pedagógico promove a saúde; o *Encaminhamento ao Trabalho,* em parceria com empresas públicas e privadas, que se destina à iniciação profissional do adolescente do Projeto Axé; as Bibliotecas, que estimulam o conhecimento através da pesquisa, leitura e sintonia com a vida cultural, política e científica do Brasil; *Casa de Cultura*, voltado para atividades artísticas de inspiração afro-brasileira; e Acompanhamento Escolar, que é uma mediação com a escola pública para garantia do acesso, permanência e sucesso dos educandos do Axé.

Aos adolescentes em situação de rua é oferecida formação profissionalizante: papel reciclado (Unidade Ayrton Senna - OPA), serralheria, estamparia em tecido e moda (Modaxé). Os jovens participantes recebem como incentivo a bolsa-trabalho, geralmente conseguidos com subsídios de agências governamentais e privadas e a participação no lucro das vendas dos produtos fabricados nas próprias oficinas.

As parcerias com outras organizações se formam de acordo com a natureza e os objetivos de cada projeto, como por exemplo, o trabalho envolvendo a Anistia Internacional, o UNICEF, a OAB e a Polícia Militar é voltado para a redução de violência, sobretudo policial; com o SEBRAE e as Secretarias de Trabalho e Ação Social, para a formação de uma rede de atendimento às famílias e geração de renda; com a Secretaria de Educação, para o acompanhamento escolar; com universidades e grupos culturais, para o desenvolvimento de atividades nessa área.

O Projeto Axé foi o idealizador da Fundação Cidade-Mãe, entidade pública municipal, contribuindo na definição de princípios, critérios e formas de funcionamento do programa. Atualmente o Axé participa no encaminhamento de crianças e adolescentes para as casas de acolhimento noturno coordenadas pela fundação e na formação de trabalhadores desta organização.

RECURSOS

O principal recurso do Projeto Axé é o humano (educadores, gerentes, supervisores, coordenadores, consultores, administradores, produtores, instrutores, advogados, médicos e dentistas), pois ele constitui o elemento indispensável para o trabalho de garantia dos direitos e da formação das crianças e adolescentes. A equipe, o Axé conta com 220 funcionários (105 no atendimento direto aos educandos e 115 na formação interna e externa, em programas de suporte, produção e comercialização).

Além disso, o Projeto requer recursos materiais e financeiros destinados às crianças (alimentação, educação e vale-transporte), à adaptação e manutenção das unidades onde se desenvolvem atividades culturais, pedagógicas, etc. e a equipamentos.

Todas essas necessidades são supridas através de convênios, contratos ou outras formas de compromisso, apresentados a organizações públicas ou não-governamentais, especificamente para cada projeto. A duração dos financiamentos varia de acordo com a necessidade de cada projeto.

Estima-se que o custo mensal com cada criança/adolescente é de R$ 267,00. Atualmente o projeto atende 1.237, totalizando um gasto mensal da ordem de R$ 300 mil.

Até dezembro de 1998, o Axé havia atendido 7.800 crianças e adolescentes.

Resultados

Mais de mil crianças e adolescentes e suas famílias se beneficiam, a cada ano, com alguma atividade ou programa do Projeto Axé. A organização se esforça para que cada indivíduo atendido possa construir um projeto de vida, e ter condições para realizá-lo. O educando não só usufrui de algum programa, mas também é conscientizado de seus direitos, resgata sua auto-estima e se desenvolve como ser humano.

Além do trabalho individual com cada criança e sua família, o Projeto Axé preocupa-se também com a formação para os direitos humanos. O policial que deixou de praticar atos de violência; o professor que identificou mecanismos de construção da cidadania, multiplicando assim sua área de atuação; o cidadão que conheceu os seus direitos e encontrou possibilidades de efetivá-los mostram que é possível atingir resultados através de um processo amplo e coordenado.

Não se ater à sua própria organização é uma meta do Axé. A contribuição para outros projetos da área social, influindo, ainda que minimamente, na definição de políticas públicas, formando uma rede de cooperação e cumplicidade colaboram para a construção de uma sociedade mais justa e com menos desigualdades.

Entrevista com Vera Leonelli, (telefone: 0 XX 71 335-5537 - e-mail: axe@zumbi.ongba.org.br)

Projeto Meninas de Santos

Ações da prefeitura voltadas para o atendimento a crianças e adolescentes prostituídas, resgatando sua auto-estima, ajudam a inibir a violência doméstica e sexual e incentivam o retorno à escola.

AUTORA: ANA PAULA MACEDO SOARES, A PARTIR DE DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROGRAMA.

O Projeto Meninas de Santos, iniciado em 1993 pela Prefeitura Municipal de Santos-SP (412 mil hab.), procurou oferecer assistência às meninas vítimas de exploração sexual, freqüentemente usadas para o repasse de drogas, crianças e adolescentes que se encontravam em situação de risco pessoal e social, muitas vezes sem moradia nem vínculo familiar.

IMPLANTAÇÃO

O trabalho foi desenvolvido em três frentes: campo (ruas, bares, hotéis), junto às famílias e no Centro de Convivência Casa do Trem. A equipe técnica foi ao encontro das meninas na região central de Santos, local de concentração da prostituição, visitando hotéis, pensões, bares e ruas, e, em conversas informais e convites para participar das oficinas, buscavam conquistar sua confiança e atraí-las para o projeto. Quando as meninas não aceitavam o convite para freqüentar o Centro de Convivência, o atendimento era feito na rua, orientando-as nos assuntos referentes a saúde, documentação, escola, entre outros. Foram feitas visitas às famílias das adolescentes, também para atendimento e orientação.

O Centro de Convivência Casa do Trem, no centro da cidade, funcionou como um posto de atendimento, com a presença permanente de um integrante da equipe para receber as meninas que buscassem auxílio. A equipe técnica estabeleceu vínculos com estas crianças e adolescentes, oferecendo-lhes, além de orientação, atividades para desenvolvimento pessoal, educação e capacitação profissional. O fato de as meninas se sentirem aceitas e ouvidas foi fundamental para o sucesso do atendimento e início do trabalho; a partir disto, puderam se integrar com o grupo e com a equipe. O trabalho foi desenvolvido de acordo com as demandas e interesses que elas manifestavam. A sugestão de criar um time de futebol feminino, por exemplo, partiu das próprias meninas.

ATIVIDADES

Além de atividades de lazer e orientação, foram realizados também trabalhos de capacitação profissional:

a) Oficina de beleza: era uma das primeiras atividades propostas às meninas, favorecendo o contato com as outras adolescentes e sua integração na dinâmica do projeto. Elas podiam cortar os cabelos, fazer as unhas e aprendiam os ofícios de manicure e cabeleireira. Esta atividade teve papel fundamental pois abordou os aspectos de estética e cuidados, resgatando a auto-estima das adolescentes;

b) Oficina de sexualidade: promovendo a discussão das questões referentes ao corpo, à contracepção, maternidade, doenças sexualmente transmissíveis, família, drogas, direitos, exploração sexual e afetiva. Foram promovidas algumas palestras ministradas por profissionais de saúde. Nessa ocasião, a comunidade, a família, os maridos ou namorados também eram convidados;

c) Atendimentos individuais: oferecendo orientação para os conflitos psíquicos individuais, de relacionamento familiar e amoroso, em relação ao trabalho e à saúde;

d) Atendimentos familiares: foram realizados atendimentos nas residências ou no Centro de Conveniência, buscando fortalecer os laços familiares ou até mesmo propiciando famílias substitutas. Inicialmente, os atendimentos eram semanais;

e) Artes Plásticas: confecção de cartões, pintura de vidros e tecidos, enfeites em garrafas, etc. O objetivo desta oficina era desenvolver a livre expressão.

f) Oficina de Teatro: esta oficina integrou atividades físicas, afetivas e intelectuais, trabalhando a desenvoltura e a desinibição. Promoveu o conhecimento de autores e obras. Quando a peça era baseada em história pessoal, proporcionava um resgate da história de vida; e

g) Futebol Feminino: a partir da demanda das próprias meninas, foi criado o time de futebol feminino, sendo que a prática esportiva contribuiu muito para firmar a identidade de grupo, melhorar o convívio e o reconhecimento de regras coletivas.

POLÍTICAS INTEGRADAS

O Projeto Meninas de Santos fez parte de um programa de políticas integradas que realizou intervenções nas áreas de saúde, educação, esportes, cultura e direitos. Neste contexto, destacam-se os Programas de Atendimento às Crianças e Adolescentes em Situação de Risco, formando um sistema composto por: a) central de atendimento para coleta de informações sobre crianças com necessidade de apoio; b) equipe de educadores de rua, responsável pelo contato com as crianças e o desenvolvimento de atividades esportivas, encaminhando-as para os abrigos quando necessário; c) abrigo de curta permanência para alimentação e primeiros socorros e duas casas para moradia de crianças cujo vínculo familiar foi rompido, com atendimento médico, odontológico e encaminhamento à escola; d) escola experimental e centros de convivência, com atividades culturais, esportivas e brinquedotecas; e) organização de programa semanal de uma hora em rádio com reportagens e locução feitas por crianças (Rádio Muleke); f) setor de cursos e formação profissional para adolescentes; g) campanhas de mobilização da sociedade que provessem recursos financeiros e humanos às crianças.

A atuação de entidades públicas responsáveis pela garantia dos direitos (Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos, Ministério Público, entre outros) foi fundamental para a efetividade dos Programas de Atendimento às Crianças e Adolescentes em Situação de Risco.

PARCERIAS

A criação de políticas públicas atendeu às necessidades detectadas por pesquisas desenvolvidas pela Universidade Católica de Santos e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Também foi feito um levantamento de dados junto a órgãos públicos municipais, estaduais e federais e organizações não-governamentais.

O UNICEF, em convênio com a Prefeitura de Santos, auxiliou na concepção do projeto e forneceu recursos financeiros para sua efetivação. Foi criada a Associação Poiesis para garantir autonomia financeira ao Projeto. Foi articulada a campanha "Seja um Anjo da Guarda", em parceria com o Ministério Público, o Conselho Municipal de Direitos da

Criança e do Adolescente e a Fundação ABRINQ. Esta campanha ajudou a obter a colaboração da sociedade civil, com o recrutamento de voluntários para o trabalho, recursos financeiros, oferta de vagas em empresas e o patrocínio de uniformes para o time de futebol feminino, que utiliza o ginásio poliesportivo da Universidade Católica de Santos. Campanhas de combate à exploração sexual foram desenvolvidas com a participação de organismos de Segurança Pública, Ministério Público, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e empresários do setor de comunicação.

DIFICULDADES

O preconceito da opinião pública foi um dos maiores obstáculos enfrentados pelo projeto. Além disso, foi preciso enfrentar os aliciadores de menores. A mudança no jeito de tratar as crianças carentes foi uma dificuldade para a própria equipe.

Os programas de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco foram muitas vezes confundidos (tanto pelos meios de comunicação quanto pela opinião pública) com projetos de "defesa de delinqüentes". O Estatuto da Criança e do Adolescente, alvo de muitas críticas, foi compreendido como algo que "só concebe direitos ao menor", sem impor sanções ou deveres. Os abrigos e casas de moradia sofreram discriminação dos vizinhos, ataques da mídia e processos judiciais.

A tensão entre os operadores e os traficantes de drogas e cafetões foi uma ameaça freqüente. Neste caso, a atuação das entidades do poder público foi imprescindível. Outro fato relatado foi o "pacto de silêncio", isto é, a falta de denúncias para provocar a ação do Ministério Público frente à exploração de crianças. Por sua vez, o violento tratamento dado às crianças por parte dos policiais militares e civis também contribuiu para dificultar o andamento do projeto.

A solidariedade e reconhecimento internacionais, como o apoio da Embaixada da França e a ópera realizada em benefício do projeto, quando o Prefeito de Parma visitava a cidade de Santos, auxiliaram a enfrentar e superar as dificuldades. A cooperação do UNICEF foi decisiva para a manutenção dos Programas de Atendimento às Crianças e Adolescentes em Situação de Risco.

A campanha "Seja um Anjo da Guarda" conseguiu reverter significativamente a opinião pública. Com o apoio de grande parte da sociedade civil tornou-se possível, inclusive, atrair voluntários para o projeto.

Resultados

Os resultados alcançados pelo programa estão em sintonia com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente. No campo social, ajudou a construir alternativas de vida para meninas que se prostituíam ou estavam em situação de risco. Estas crianças e adolescentes passaram a ter um horizonte de perspectivas distinto da prostituição, da rua, do consumo de drogas e do trabalho marginal. Passaram a viver mais próximas do mundo da escola, da família e da formação profissional.

As oficinas ajudaram as adolescentes a desenvolver sua auto-estima, e o atendimento possibilitou a consciência de seus direitos, fazendo com que elas os reivindicassem junto aos Conselhos Tutelares. A grande maioria das adolescentes de Santos possuía apenas a Certidão de Nascimento, tendo sido encaminhadas para obtenção de R.G. e Carteira de Trabalho.

O resgate da auto-estima e a consciência dos direitos são elementos centrais para combater a violência doméstica e sexual, a exploração econômica e afetiva. Através deste resgate, é possível inibir o uso e o tráfico de drogas por parte desta população.

No campo da saúde, a oficina de sexualidade orientou as garotas em relação aos cuidados com o corpo, prevenção à AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis. As informações sobre a contracepção diminuíram a freqüência de gravidez precoce (veja DICAS Atenção à Gravidez na Adolescência), a existência de mães adolescentes e o aborto ilegal. Aquelas que estavam grávidas puderam contar com assistência médica. A prática esportiva também estimulou a atenção e os cuidados com o corpo.

Por estar inserido em um projeto de políticas públicas integradas, os recursos foram otimizados e houve bons resultados nas áreas de saúde, educação, convívio familiar, consciência e reivindicação dos direitos da criança e do adolescente. Em 1996, este programa havia retirado 593 crianças das ruas, sendo que 242 meninas encontravam-se cadastradas no Projeto Meninas de Santos e 130 freqüentavam regularmente as oficinas. Estas meninas foram encaminhadas e acompanhadas para consulta médica e odontológica. Isto foi possível devido à interação com a Secretaria Municipal de Higiene e Saúde, que conta com rede de policlínicas e serviços médicos especializados. Outro dado importante foi a diminuição dos índices de evasão escolar. As adolescentes apresentaram melhoria nas suas notas e motivação para o estudo. A integração do Projeto Meninas de Santos com a Secretaria Municipal de Educação facilitou este processo.

O Projeto Meninas de Santos foi uma das vinte experiências finalistas do ciclo de premiação 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

Veja também as experiências do DICAS Casa Rosa Mulher e DICAS Programa Miguilim.

GASTOS ORÇAMENTÁRIOS ANUAIS COM O PROJETO MENINAS DE SANTOS

SERVIÇOS	GASTOS (R$)
INSTALAÇÕES	13.200,00
MANUTENÇÃO DAS INSTALAÇÕES	3.000,00
ÁGUA, LUZ, TELEFONE.	6.000,00
ALIMENTAÇÃO	30.000,00
TRANSPORTE	7.200,00
PESSOAL	103.200,00
MATERIAL PARA OFICINAS	12.000,00
MATERIAL PERMANENTE	15.000,00
TOTAL	**189.600,00**

FONTE: Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

Projeto São Pedro

A participação da população local e a ação integrada entre várias secretarias favorecem projetos que buscam restaurar a qualidade de vida em regiões degradadas pela ocupação desordenada e irregular.

AUTORA: ANA PAULA MACEDO SOARES, ELABORADO A PARTIR DE DOCUMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA.

O uso e a ocupação do solo constituem preocupações constantes para o desenvolvimento urbano. É freqüente a existência de regiões com ocupação precária e irregular cujos habitantes vivem de maneira indigna e insalubre. O projeto São Pedro da Prefeitura de **Vitória-ES** é uma experiência bem sucedida de atuação nesse campo. O objetivo era melhorar condições habitacionais ao mesmo tempo em que se preservava o meio ambiente local, e melhorar as condições sociais, estabelecendo programas de educação, saúde e ação social.

A região da Grande São Pedro, localizada em Vitória (ES), passou por um processo de ocupação irregular, principalmente a partir da segunda metade da década de 1970, reunindo de forma desordenada 47 mil habitantes em um conjunto de treze bairros. A população vivia em condições miseráveis e muitos retiravam parte de sua sobrevivência de um aterro sanitário. Além disso, esta forma de ocupação devastava o manguezal característico da região.

Para promover uma urbanização adequada e conservar o meio ambiente foi necessário um conjunto de ações integradas capaz de administrar todas as dimensões do problema.

ANTECEDENTES

Entre os anos de 1977 e 1988 a prefeitura municipal realizou várias ações para atender às demandas dos moradores organizados do bairro, que eram apoiados por organizações civis. Estas ações, no entanto, tinham um caráter mais pontual e menos de planejamento estratégico.

A partir de 1988 teve início a elaboração de um projeto para a região da Grande São Pedro, definindo-se três objetivos principais:

a) delimitação do espaço de preservação ambiental, e conscientização da população local;
b) envolvimento da comunidade para a implantação dos critérios de uso e ocupação do solo;
c) urbanização das áreas destinadas ao estabelecimento urbano e promoção de melhorias habitacionais.

Posteriormente, o projeto foi ampliado pela prefeitura. No período de 1993 a 1996, houve um esforço adicional de elaboração de políticas públicas integradas para a melhorar a qualidade de vida da população. Mais recursos financeiros foram destinados ao projeto (havendo também captação de recursos federais), que se expandiu para outros bairros da região. Dois objetivos foram incorporados ao projeto:

a) desenvolvimento de políticas públicas setoriais articuladas para atender às necessidades da população (educação, saúde, cultura, esportes, direitos, geração de renda, meio ambiente);
b) desenvolvimento de todas as ações com a participação da população local.

AÇÕES REALIZADAS

Voltado inicialmente para os problemas de moradia, o projeto foi se desenvolvendo gradativamente até incorporar programas sociais.

A implantação de políticas públicas integradas exigiu do governo municipal um esforço de envolver várias secretarias no projeto, desenhar uma política de assistência social articulada com políticas básicas, contando com programas complementares de educação, saúde, cultura, esportes, geração de emprego e capacitação profissional.

No campo da urbanização e preservação ambiental, a prefeitura:

a) delimitou a área de manguezal, com fiscalização permanente realizada por órgãos ambientais federais, estaduais e municipais e cadastrou as famílias habitantes dos bairros adjacentes ao manguezal preservado;
b) definiu os critérios de parcelamento do solo, adotando o limite de 150 metros quadrados para o tamanho do lote, negociando a implantação do projeto urbanístico com todos os interessados para a implantação, mantendo os moradores nos bairros e indenizando as benfeitorias aos posseiros que investiram em suas posses;
c) implantou infra-estrutura urbana em toda a área passível de urbanização e melhorou o sistema viário, permitindo acesso a toda a região;
d) removeu de 475 famílias alojadas nas áreas de preservação e reassentado-as nas áreas urbanizadas dos bairros adjacentes;
e) forneceu e materiais de construção para reposição de perdas ocorridas durante a remoção das famílias;
f) construiu casas-modelo de 48 metros quadrados, em madeira (utilizadas pela prefeitura para postos de atendimento à população local), como forma de demonstrar a ocupação racional de um lote de 150 metros quadrados;
g) regularizou os loteamentos e titularizou os lotes; e
h) promoveu delimitação e contenção do aterro em toda a região e ações de educação ambiental.

A implantação de uma política de assistência social articulada com políticas básicas, baseou-se em:

a) construção e manutenção de escolas, praças, escolas de futebol e unidades sanitárias;
b) orientação, assistência familiar, campanhas de prevenção e educação sanitária;
c) implantação de uma fábrica-escola de alimentos, com treinamento e encaminhamento para o mercado de trabalho de 300 alunos por ano;
d) apoio à instalação de pequenos negócios para os egressos dos cursos e mediação do município para obtenção de financiamento especial;
e) programa de capacitação massiva para formação de empresas associativas (veja DICAS Desenvolvimento e Ações do Governo Local), visando a organização de um sistema de participação social para geração de emprego e renda, integrando pesca, beneficiamento, comercialização, culinária, turismo e preservação ambiental;
f) atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social;
g) atendimento às famílias em situação de risco, fornecendo garantia de renda mínima familiar (veja DICAS Programa de Garantia de Renda Mínima).

DIFICULDADES

Devido ao compromisso de manter toda a população na região, o tamanho máximo dos lotes não poderiam ultrapassar 150 metros quadrados , o que gerou forte resistência daqueles que já residiam nos bairros e não queriam ter o tamanho de seus lotes diminuídos. A solução foi alcançada mediante negociação e indenização de benfeitorias.

Quanto ao trabalho intersecretarial, houve dificuldades na integração das secretarias pois a cultura administrativa estava voltada ao trabalho setorializado, centrado na ação de cada secretaria isoladamente. Estas dificuldades iniciais representaram um aprendizado para uma ação articulada entre as secretarias.

PARCERIAS

O Projeto São Pedro mostra a importância de ações integradas para a solucionar problemas que envolvem vários aspectos e questões, e que é possível alcançar objetivos ao se estabelecer parceria entre o setor público e a comunidade.

Coube à prefeitura coordenar o projeto, captar os recursos necessários e articular as ações com os outros parceiros. A Caixa Econômica Federal foi responsável pela garantia de grande parte dos recursos financeiros, junto com o Ministério do Bem Estar Social e Integração Regional, responsável por parte dos recursos em 1993 e 1994. Coube à Companhia Estadual de Planejamento aprovar projetos, acompanhar as obras e operar os sistemas de água, esgoto e estações de tratamento dos esgotos domésticos. As organizações comunitárias participaram da discussão e elaboração dos projetos, acompanhando a execução das obras. As entidades não governamentais e os Conselhos também participaram, analisando e aprovando os projetos.

Os resultados puderam ser avaliados através da elaboração de relatórios mensais qualitativos e quantitativos, mantendo-se seminários de avaliação do projeto.

Quanto à participação popular, a prefeitura buscou uma articulação permanente entre prefeitura e comunidade. Para tanto, promoveu a participação sistemática dos moradores em todos os processos e etapas de trabalho, nas ações localizadas e nas ações globais sobre a região e a cidade, com a discussão do orçamento popular para a escolha das prioridades locais. Incentivou a organização das comunidades, realizando eleições de representantes e formação de comissões, além de assessorar o fortalecimento da organização popular.

Resultados

Três pontos foram fundamentais para o sucesso do projeto e garantir sua efetividade: participação popular no planejamento e na gestão das ações públicas, realização de políticas integradas e a continuidade do projeto ao longo de várias gestões.

O trabalho efetuado melhorou as condições habitacionais na região, que deixou de ser um ponto de moradia precária, para tornar-se um espaço ocupado de forma integrada. O local, que antes era um espaço marginal, passou a integrar o espaço urbanizado da cidade.

As 450 palafitas foram substituídas por casas em terreno firme. As famílias que ocupavam a área do manguezal foram removidas e assentadas em espaços apropriados. Esse reassentamento foi acompanhado de um processo de regularização fundiária de 1.900.000 metros quadrados , beneficiando 9 mil famílias. Atualmente a região já conta com obras de infra-estrutura: 3 estações de tratamento de esgoto, 420 mil metros cúbicos de terraplanagem, 5 quilômetros de rede de drenagem pluvial, 15 quilômetros de redes de água potável, 18 quilômetros de rede de esgoto e 70 mil metros quadrados de pavimentação.

A remoção das palafitas e a fiscalização constante amenizaram os problemas ambientais. A integração entre a comunidade e o setor público possibilitou a legitimidade e a execução das diretrizes adotadas, o respeito aos limites da área de preservação ambiental e uma conscientização da população em relação à necessidade de conservar o meio ambiente.

Outro resultado alcançado foi a delimitação e contenção do aterro em toda a região, evitando o contato dos moradores com o lixo regional.

As políticas públicas articuladas proporcionaram a oferta dos serviços básicos, melhorando a qualidade de vida dos habitantes. A taxa de mortalidade infantil no primeiro ano de vida, que era de 33 óbitos por mil nascimentos em 1993, foi reduzida, em 1996, para 13,8 óbitos por mil nascimentos.

Os programas de ação social estimularam a permanência da população no local, evitando o fenômeno chamado de "expulsão branca", isto é, a compra de lotes por terceiros. Assim, a população manteve um vínculo e uma identidade tanto em relação ao projeto como em relação à região da Grande São Pedro e sua comunidade. A participação dos moradores da região na implantação do projeto propiciou que estes se envolvessem no debate das questões relativas ao bem estar social, e assumissem suas responsabilidades, promovendo a cidadania.

O Projeto São Pedro foi uma das vinte experiências finalistas do ciclo de premiação 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

RECURSOS APLICADOS NAS PRINCIPAIS AÇÕES PERÍODO: 1993 a 1995

PROGRAMAS	RECURSOS (US$)
Urbanização e políticas sociais	14.765.344,38
Desenvolvimento do esporte	101.430,00
Desenvolvimento da cultura	39.200,00
Manutenção de unidades de saúde	2.452.462,78
Serviços urbanos	1.572.900,00
Obras civis	1.470.000,00
Manutenção da rede física escolar	19.418.929,63
TOTAL	39.819.266,79

Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória, 1996

PROVE - Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural

Este é uma das cinco experiências premiadas como Destaque no ciclo de premiação 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ, A PARTIR DE DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROGRAMA.

O PROVE - Programa De Verticalização Da Pequena Produção Rural é uma iniciativa bem sucedida de apoio aos pequenos produtores rurais, promovida pelo Governo do Distrito Federal. Pequenas propriedades rurais de base familiar são atendidas pelo programa, que favorece a constituição de agroindústrias, aumentando o valor da produção dos estabelecimentos familiares, gerando empregos rurais e aumentando a renda dos pequenos produtores, com resultados diretos de melhoria da qualidade de vida das comunidades do meio rural.

OBJETIVOS

Segundo seus responsáveis, o objetivo do PROVE é "resgatar a cidadania do pequeno produtor rural, excluído do processo econômico, inserindo-o no processo produtivo através do beneficiamento de seus produtos *in natura*, agregando-lhes valor e propiciando a elevação da renda da sua produção e a geração de empregos".

A meta quantitativa pretendida pelo programa, até o final de 1998, é garantir o surgimento e sobrevivência de 300 pequenas agroindústrias a partir de propriedades rurais de pequeno porte, de base familiar. A coordenação do programa estima que estas agroindústrias poderão gerar cerca de 7.400 empregos (2.400 diretos e 5.000 indiretos).

Além desse objetivo de caráter econômico e social, o programa pretende também intervir positivamente nas relações de trabalho no campo e fazer avançar a conscientização da necessidade de se incorporar uma preocupação com a conservação ambiental no âmbito do sistema produtivo rural.

PÚBLICO-ALVO

Atualmente, cerca de 700 pessoas são beneficiadas diretamente pelo programa, o que equivale a cerca de dezessete por cento da população-alvo total. Esses 700 produtores distribuem-se em 135 famílias e 64 agroindústrias. Cada agroindústria é explorada por uma ou mais famílias.

O público atingido não pertence a movimentos ou associações: são pequenos produtores rurais cuja exclusão social atinge sua participação política. Pouco a pouco, vem aumentando o grau de associação dos produtores, tendo sido fundada a Associação dos Produtores do PROVE. Os requisitos para admissão no programa são:

a) A unidade produtiva familiar deve possuir, no mínimo, 80% da renda originária do meio rural.

b) A renda familiar per capita não pode exceder meio salário mínimo.

c) A unidade produtiva não poderá contratar mão-de-obra externa que exceda a mão-de-obra familiar.

d) As propriedades deverão ter, no máximo, quatro módulos fiscais de áreas agricultáveis, o que equivale a 20 hectares.

e) O produtor deverá morar na propriedade ou povoado próximo.

FUNCIONAMENTO

A concepção do programa baseia-se na idéia de que só é possível oferecer aos pequenos produtores rurais oportunidades de obtenção de renda que os tire de uma condição precária de subsistência se forem realizadas ações para superar os vários pontos de exclusão que aprisionam o pequeno agricultor à margem do processo de desenvolvimento econômico. Um primeiro trabalho foi identificar cada um dos obstáculos à efetiva inclusão social dos produtores. No caso da constituição de agroindústrias, foram identificados como obstáculos: desmotivação do agricultor, impossibilidade de obtenção de financiamento, entraves legais para a implantação das agroindústrias, inexistência de capacitação para a montagem das agroindústrias, embalagem dos produtos, e comercialização. A partir daí, foram criados instrumentos de política pública diretamente voltados para a eliminação de cada um desses entraves:

a) Motivação dos agricultores: os técnicos do programa realizam visitas aos agricultores, apresentam palestras e promovem visitas dos agricultores para que conheçam *in loco* experiências bem sucedidas de agroindústrias familiares já implantadas.

b) Dificuldades de financiamento: o programa conta com uma linha de crédito especial do Banco Regional de Brasília (BRB), que oferece financiamentos que chegam a quase US$ 5.000 por família, com carência de um ano e meio e prazo de pagamento entre quatro e seis anos. Os juros cobrados são apontados como as menores taxas para financiamentos desse tipo no Brasil (seis por cento ao ano).

c) Excessivos rigores legais e burocráticos: A linha de crédito destinada ao PROVE caracteriza-se por reduzir as exigências de garantia e documentação comumente praticadas. Da mesma forma, foram simplificados os procedimentos de abertura das agroindústrias e alterada a legislação para que pudesse ser possível instalar agroindústrias em instalações de pequenas dimensões (cerca de 32 m^2).

d) Dificuldade de instalação física da agroindústria: o desconhecimento de técnicas e o pequeno volume de construção dificultam aos pequenos produtores a instalação das agroindústrias. O PROVE procurou resolver este problema com a implantação de uma unidade de produção de pré-moldados que oferece uma planta padronizada de baixo custo aos produtores. O programa cobra pelo material fornecido e pela mão-de-obra dos técnicos que orientam a instalação.

e) Falta de capacitação e de acesso a técnicas de produção: geralmente, os pequenos produtores, por uma série de motivos, não tem acesso a um tipo de conhecimento que lhes possibilite operar e gerir a agroindústria. Através do centro de treinamento do programa, os produtores recebem capacitação para a produção e para a comercialização dos produtos.

f) Pequena escala para aquisição de insumos: o acesso aos

insumos necessários para o bom funcionamento da agroindústria é particularmente difícil para os pequenos produtores. Sua escala de produção impede a aquisição a preços competitivos. Muitas vezes, o lote mínimo de venda é inacessível e incompatível com a escala da produção. Para solucionar esse obstáculo foi criado o Balcão da Pequena Agroindústria, onde os agricultores podem adquirir os produtos em escala compatível com suas necessidades. O programa adquire os produtos em grandes escalas e os revende, a preço de mercado, para os produtores.

g) Dificuldade de acesso a embalagens competitivas: grande parte do composto de produto desse tipo de negócio deve-se à embalagem, que garante o acesso a um mercado consumidor de maior poder aquisitivo e possibilita a comercialização em grandes supermercados. Além da própria aquisição das embalagens, resolvida através do Balcão da Pequena Agroindústria, duas outras dificuldades se colocam: o *design* de etiquetas e embalagens convidativas e a aquisição de etiquetas com códigos de barras. O programa fornece o *design* das embalagens e as etiquetas com códigos de barras podem ser adquiridas, personalizadamente, no Balcão da Pequena Agroindústria.

h) Comercialização: não basta dispor de um bom produto e que esteja bem embalado, é necessário constituir canais de distribuição adequados, geralmente inacessíveis aos pequenos produtores. O Programa funciona como articulador (veja DICAS Desenvolvimento e Ações do Governo Local), estabelecendo contatos com redes de supermercados e outros grandes compradores; como orientador, capacitando os produtores para identificar e aproveitar oportunidades de mercado; e como parceiro, possibilitando a comercialização na CEASA e em outros estabelecimentos ou programas de abastecimento.

AÇÕES ARTICULADAS

Um dos grandes méritos do PROVE é conseguir o esforço articulado entre vários órgãos do Governo do Distrito Federal. O produtor é, então, beneficiado por um conjunto de sistema de ações de forte consistência interna, ao invés de se submeter a um labirinto de iniciativas cujas exigências são duplicadas ou contraditórias. Como todas as etapas do processo de geração de renda da agroindústria familiar são cobertas por ações do programa, os vários sub-programas podem ser explorados em todo o seu potencial. Grande parte das experiências brasileiras de políticas públicas nessa área, infelizmente, tornam-se incompletas porque em uma das etapas o acesso a outra etapa fica prejudicado.

Para operacionalizar o programa como um conjunto altamente integrado de ações, o governo do Distrito Federal articulou vários órgãos: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF), EMATER/DF, CEASA, Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal (DIPOVA), Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB), CAESB, Instituto de Ecologia e Meio Ambiente (IEMA), Instituto de Saúde e Banco Regional de Brasília (BRB).

Além disso, o programa se integra a dois outros programas do governo do Distrito Federal: o Programa Rural de Assentamento do Trabalhador - PRAT (as pequenas agroindústrias são implantadas em assentamentos para assegurar a sua sustentabilidade), Programa "Caixeiro Viajante" (unidade volante de comercialização de insumos agrícolas), Programa "Galpão do Produtor" (centro de comercialização direta de produtos agrícolas) e o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional - PROSAN (as práticas de higiene exigidas para o funcionamento das agroindústrias ajudam as famílias de produtores rurais a incorporarem em seu cotidiano noções de higiene e alimentação saudável).

Resultados

Os resultados obtidos pelo programa são muito expressivos e o qualificam como uma política pública que deve ser referência em geração de renda e fixação do pequeno produtor rural no campo. A partir de seu sucesso, pelo menos seis municípios passaram a desenvolver programas semelhantes, e a concepção que norteia o programa vem se disseminando no Brasil. O número de visitas de lideranças políticas e técnicos a Brasília para conhecer o programa já supera a casa do milhar.

O índice de inadimplência das agroindústrias instaladas é zero: todas puderam continuar operando depois de sua instalação. Apenas nove não puderam, em algum momento, honrar alguma parcela na data prevista, mas foi possível negociar os prazos com o BRB de forma adequada.

Pode-se observar sensíveis melhoras na qualidade de vida dos produtores, além do reinvestimento da renda gerada no próprio negócio, com a compra de novos equipamentos para processamento.

Os produtos vem ganhando espaço no mercado, com a ampliação da clientela e crescente reconhecimento pela população.

O custo do programa merece destaque. Sua implantação não exigiu investimento adicional do orçamento do governo do Distrito Federal, pois os recursos utilizados se originam de linha de financiamento especial do BRB e do PRONAF Investimento. A sua operação utiliza a capacidade instalada dos vários órgãos. Segundo as estimativas de custo fornecidas pelo Governo do Distrito Federal, esse uso da capacidade instalada significa um custo de menos de US$ 800 por posto de trabalho gerado.

O PROVE também contribuiu para melhorar a condição de vida das mulheres. Apesar de 80% dos financiamentos terem como beneficiários os homens, a prática tem demonstrado que 90% das agroindústrias são dirigidas por mulheres. Várias delas deixaram subempregos urbanos para se dedicarem às suas agroindústrias, assumindo uma posição de liderança na atividade familiar. Esta mudança, em muitos casos, gerou conflitos por conta dessa nova posição assumida pelas mulheres, colocando em questão a estrutura familiar machista então vigente.

Os responsáveis pelo programa apontam como sua maior conquista a inclusão social e a recuperação da dignidade dos pequenos produtores rurais, até então desmotivados, condenados a atividades precárias de subsistência ou à migração para os centros urbanos.

Saúde Criança Renascer

Dificilmente se garante a recuperação de crianças com doenças graves enquanto não se oferece alternativas de emprego e renda às suas famílias para que superem a situação de miserabilidade em que se encontram.

AUTORA: BEZINHA LOPES DA CUNHA SOARES

A maioria dos hospitais públicos não tem condições de prestar um bom atendimento e, muitas vezes, pacientes que foram internados com doenças graves recebem alta sem que tenham condições de recuperação, tornando-os vítimas do ciclo vicioso "miséria - doença - internação - reinternação - morte". Em 1991, no Rio de Janeiro, profissionais do Hospital da Lagoa, liderados pela Dra. Vera Regina Gaensly Cordeiro, fundaram a Associação Saúde Criança Renascer, buscando, numa parceria com o Hospital, oferecer uma alternativa a crianças que estivessem nesta situação.

O Renascer é uma organização emergencial cujo objetivo principal é tentar suprir as necessidades de crianças e adolescentes carentes, em condição de miséria absoluta, no período hospitalar e no imediatamente posterior à alta, garantindo a eles e a suas famílias o mínimo de equilíbrio material e emocional necessários para a recuperação.

FUNCIONAMENTO

As famílias atendidas são aquelas que possuem crianças que receberam alta do Hospital e foram encaminhadas por uma equipe de voluntários formada por médicos, enfermeiros, psicólogos e assistentes sociais do Hospital, após constatada carência sócio-econômica que impossibilita a continuidade do tratamento. As crianças são vítimas em geral de um dentre os três tipos de doenças a seguir agrupadas:

a) o primeiro grupo abrange crianças com doenças graves e agudas como gastroenterite, tuberculose, pneumonia - nesses casos, a intervenção do Renascer é focada em permitir que a família se organize para fazer frente à crise;

b) o segundo, abrange crianças com doenças gravíssimas como câncer, AIDS, tumor cerebral - nesses casos, o Renascer foca a criança e a família visando encontrar um ponto de equilíbrio dentro dos vários níveis de dificuldades (material, psicológico, social, etc.); e finalmente,

c) o terceiro grupo abrange crianças com doenças crônicas que exigem tratamento constante e dispendioso como insuficiência renal, anemia falciforme, febre reumática. Neste último caso, o Renascer tenta acionar mecanismos que viabilizem o cuidado permanente da criança, buscando esse apoio na sociedade.

Através do grupo de funcionários e de alguns voluntários, o Renascer procura identificar os problemas familiares que estejam impedindo a recuperação da criança e procurar alguma solução. O trabalho é dividido em cinco equipes, cada uma responsável por uma das etapas de atendimento:

PREPARAÇÃO- responsável pela organização dos medicamentos e mantimentos que serão entregues às famílias;

ATENDIMENTO- avalia as necessidades da família e faz o encaminhamento do material conveniente a cada uma. As famílias já incluídas no programa devem comparecer à sede do projeto uma vez por mês. No total são 12 grupos de atendimento, com 40 famílias cada.

INFRA-ESTRUTURA- providencia junto a escolas, hospitais e empresas a captação de recursos necessários ao atendimento das famílias;

INFORMAÇÃO - oferece às famílias, através de palestras e pequenos manuais, informações sobre aleitamento materno, prevenção do câncer e da AIDS, higiene e saúde, adolescência, etc.

ATENDIMENTO ESPECÍFICO - presta serviços de apoio psicológico, jurídico, etc. às famílias e às crianças atendidas pelo programa.

A alta definitiva é dada às famílias quando se constata que elas estão em condições de garantir a saúde de seus filhos e ocorre geralmente, após seis meses de atendimento.

É também objetivo da Associação proporcionar recursos técnicos e medicamentos, suprindo as necessidades das crianças e suas famílias. Para isso foram criados projetos que geram recursos para o Renascer e auxiliam diretamente cada beneficiado. São eles:

a) Projeto Madrinha: consiste em sensibilizar a sociedade para apoiar uma determinada criança, suprindo suas necessidades durante o período de recuperação. Deve fazer uma doação, por mês, em alimentos e remédios, equivalente a R$ 85,00;

b) Projeto Anzol: é um projeto voltado para o atendimento às mães, procurando dar a elas oportunidades para entrada no mercado de trabalho através da produção de ímãs de geladeira, embalagens para presente e utensílios de copa que são vendidos pelo Renascer;

c) Projeto Profissão: encaminha os pais das crianças atendidas para cursos profissionalizantes;

d) Projeto Coral: composto por crianças, pais e voluntários, o coral tem como objetivo resgatar a auto-estima e a alegria das crianças e de seus parentes;

e) Projeto Informar para Promover a Saúde: presta informações às famílias através de palestras educativas sobre vários assuntos de saúde e cidadania organizadas pelo Serviço Social do Renascer e ministradas nos dias de atendimento;

f) Projeto Recreação: proporciona às crianças e seus acompanhantes um espaço para brincadeiras dentro do Hospital da Lagoa, na Sala de Recreação. O projeto conta com recreadores e voluntários e com a supervisão de uma pedagoga.

Os voluntários trabalham, em média, quatro horas por semana, podendo ter uma atuação na área administrativa, no atendimento às famílias, na divulgação do projeto, etc., dividindo-se entre a sede e o hospital. Na sede, os voluntários atendem individualmente as famílias, orientando-as no encaminhamento a agências de empregos, escolas, orientação médica, etc. Nesses dias, são fornecidas cestas básicas, roupas e brinquedos. No hospital, o trabalho se dá na Sala de Recreação, duas vezes por semana.

O coordenador do corpo de voluntários é treinado pelo Rio Voluntário (ONG que possui banco de dados de voluntários) e tem como funções: organizar as atividades, captar novos voluntários e suprir as necessidades do Renascer em seus vários setores.

IMPLANTAÇÃO

A implantação geral do projeto em 1991 foi garantida por doações de amigos e vizinhos dos idealizadores, bem como de apoio dos meios de comunicação, que divulgaram a proposta e despertaram o interesse de um maior número de voluntários e patrocinadores. Com o tempo, algumas escolas particulares começaram a ajudar, cedendo espaços para a realização de palestras, e doando remédios, roupas e alimentos.

No início eram dez voluntários que se dividiam nas áreas de captação de recursos, administrativa, atendimento e estoque para o melhor controle da entrada e saída do dinheiro em forma de remédios e alimentos. Com um número crescente de famílias sendo atendidas, o Renascer resolveu implantou um meio de captar recursos mais volumosos e de forma mais regular contando com a ajuda de empresas e outras organizações, como a Ashoka (organização dos EUA que apoia projetos sociais). Uma outra estratégia do Renascer foi focar suas ações nas mães e desenvolver projetos que promovessem sua autonomia ao mesmo tempo em que podiam gerar recursos para o projeto. Surgiu então o Projeto Anzol. O Projeto Madrinha surgiu na medida em que a demanda pelo atendimento se tornou maior que a verba disponível.

RECURSOS

Para manter o trabalho, o Renascer conta 1500 sócios-contribuintes, cada um doando entre R$ 20,00 e R$ 80,00 por mês. Estes associados acompanham o desenvolvimento das atividades do Renascer através de um boletim que lhes é enviado juntamente com a guia do pagamento. Há também um grupo de empresas que colabora com o projeto fornecendo alimentos, roupas, remédios.

O Renascer tem uma sede própria composta por seis salas para o atendimento às crianças e famílias. No que diz respeito à equipe, a entidade tem sete funcionários, remunerados por empresas colaboradoras, 24 prestadores de serviços e uma equipe de 111 voluntários.

A Associação conta com um grupo formal e outro informal, responsáveis pela administração da Associação. Estão organizados em Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo. No dia a dia, as decisões são tomadas pelas diretoras adjuntas, pelo presidente do Conselho Consultivo, pela superintendente geral, e pelo presidente do Conselho Diretor.

O gasto mensal do Renascer é de, aproximadamente, R$ 53mil.

DIFICULDADES

A Associação Saúde Criança Renascer ampliou o conceito de saúde, dando atenção também aos problemas econômicos, sociais, emocionais e psicológicos das famílias. Esta nova abordagem trouxe resistências por parte dos médicos, das empresas e dos próprios voluntários. Porém, aos poucos, o programa começou a mostrar-se eficiente e essa barreira logo foi superada.

Uma outra dificuldade do Renascer foi ter acesso a empresas que pudessem se tornar colaboradoras, que foi superada com a promoção de campanhas para conseguir sócios e apoiadores.

Houve dificuldades também com o espaço físico da sede própria, que teve a sua construção concluída apenas em fevereiro de 1999. Contudo sua legalização ainda é motivo de problemas para a Associação, que conta com o auxílio de advogados voluntários para solucionar o problema.

Dificuldades administrativas também existem e, para saná-las, o Renascer adotou um método de trabalho unindo funcionários e voluntários, esclarecendo as funções de cada um e envolvendo cada pessoa nas metas do projeto. Esse método fez com que os envolvidos se sentissem responsáveis e mais participantes nas resoluções dos problemas.

Resultados

A reinternação no Hospital da Lagoa diminuiu em 60% no caso da pneumonia. Essa doença praticamente não tem cura em crianças desnutridas mas, se as famílias forem bem orientadas, os filhos podem recuperar a saúde. Com a ajuda do Renascer, mais de 600 famílias receberam alta. Os indicadores são os prontuários médicos: a avaliação é feita no quarto mês; se a doença é crônica e a criança não se interna mais é sinal de que a doença se estabilizou. Um outro indicador é o financeiro: a família que conseguiu sair da miséria total não internará uma criança no hospital por um bom tempo.

A Associação já atendeu ao todo mais de 4mil crianças e adolescentes.

Um outro grande resultado do Renascer é a multiplicação de seu modelo: foram criadas mais nove associações que funcionam nos mesmos moldes.

A criação do Renascer no Rio de Janeiro contribuiu para diminuir o número de internações por reincidência da doença, em decorrência do abando do tratamento por falta de condições familiares. O mesmo pode acontecer em outras localidades, principalmente em municípios menores, às vezes com um ou dois hospitais. Para tanto a prefeitura pode incentivar a organização de associações nos moldes da Renascer ou, ainda, organizando um corpo de funcionários que divididos nas áreas de captação de recursos, administrativa, financeira e pessoal possam atuar diretamente junto às famílias carentes.

A prefeitura pode também desencadear uma ação direta junto às famílias, oferecendo programas de capacitação para o mercado de trabalho, geração de emprego e renda e outros, por meio de parcerias com empresas e organizações da sociedade civil. Quanto mais secretarias estiverem envolvidas e quanto maior o número de parcerias estabelecidas, maior será a possibilidade de sucesso da intervenção do poder público. Com isso, as famílias terão mais condições de cuidar de suas crianças, prevenindo doenças e não sobrecarregando de internações o serviço público de saúde.

Entrevista com: Henrique Freitas e Vera Regina Gaensly Cordeiro (telefone 0 XX 21-286 9654)

Terra Solidária

A parceria entre fazendeiros e bóias-frias, intermediada pela prefeitura, ajuda a gerar renda extra para os trabalhadores volantes e restaura as terras desgastadas pela pastagem.

AUTORA: VERONIKA PAULICS

O êxodo rural decorrente da crescente concentração latifundiária e da mecanização da agricultura faz aumentar nas periferias das cidades os trabalhadores agrícolas volantes, mais conhecidos como bóias-frias. São famílias inteiras geralmente sem qualificação profissional e que só têm renda durante um período do ano.

Como a reforma agrária não é da alçada do município, as ações das prefeituras restringem-se, quase sempre, à distribuição de cestas básicas e remédios, inclusão destas famílias em programas habitacionais, e garantia de que crianças e jovens freqüentem a escola para que possam se qualificar e buscar emprego em outro setor. Estes paliativos muitas vezes acentuam as relações clientelistas e não resolvem o problema.

A prefeitura de **Iguaraçu-PR** (3.600 hab.) buscou uma solução inovadora com o Programa Terra Solidária, intermediando a relação entre fazendeiros, que teriam suas terras remanejadas, e trabalhadores volantes, que teriam uma renda extra com o plantio e a colheita de algodão.

IMPLANTAÇÃO

Em sua grande maioria, os habitantes de Iguaraçu são trabalhadores rurais volantes (bóias-frias). A concentração de terras nas mãos de um pequeno número de proprietários caracteriza o município desde o seu início. O ciclo do café trouxe riquezas e gerou empregos. Com a decadência do café nos anos 60 e 70, os trabalhadores foram aproveitados na cultura do algodão. O algodão foi sendo substituído pela soja, cuja cultura é mecanizada; pela criação pecuária extensiva, que ocupa pouca mão-de-obra; e, mais recentemente, pela cana, que oferece trabalho sazonal.

Além dos grandes proprietários e dos bóias-frias, há também os chamados pequenos produtores: são arrendatários, têm maquinário, e vivem da atividade agrícola. Também utilizam a mão-de-obra volante.

Nas grandes extensões de pasto a terra estava degradada, reduzindo o desempenho do rebanho bovino.

Diante deste quadro de fatores produtivos sub-utilizados (veja DICAS Requisitos para um Processo de Desenvolvimento Local), a prefeitura propôs aos fazendeiros do município cederem uma parte de suas terras para um projeto envolvendo os bóias-frias e os pequenos produtores. As terras desgastadas pela pastagem seriam remanejadas, a mata ciliar reconstituída. Ao mesmo tempo, com o plantio do algodão, o Programa qualificaria mão-de-obra agrícola e as famílias teriam uma renda além do trabalho como bóias-frias. Através de contrato de comodato, os proprietários cederiam a terra por um ano. Numa primeira etapa foram selecionadas 18 famílias que participariam do Programa e a prefeitura conseguiu o apoio dos pequenos produtores, que emprestariam seus equipamentos. Os critérios para escolha das famílias foram: morar no município, ter experiência de trabalho no campo e realmente necessitar deste apoio. O algodão foi escolhido por ser uma cultura que propicia o controle de ervas daninhas, devolve a fertilidade do solo via adubação residual, gera emprego por demandar muita mão-de-obra e por ser tradicional na região.

Após várias reuniões de discussão do projeto com os trabalhadores, o solo foi preparado com a ajuda dos técnicos da EMATER, e as cooperativas da região financiaram insumos e sementes a serem pagos na colheita. Depois de plantado o algodão, os lotes foram divididos entre as famílias, cabendo a cada uma 1,5 hectares. A partir disso, cada um cuidou de sua lavoura, sempre com acompanhamento de técnicos, que ensinaram a evitar pragas e a melhorar a produção. Quando a safra foi colhida, meio ano depois, cada família recebeu de acordo com o que colheu em seu lote, ressarcidos os custos que a prefeitura teve com sementes e insumos.

Segundo os coordenadores, os principais objetivos do Programa foram atingidos:

a) dar oportunidade de uma renda adicional às famílias de trabalhadores volantes (bóias-frias);

b) desenvolver no trabalhador volante a experiência de pequeno produtor que conduz sua lavoura com mão-de-obra familiar e de forma associativa, onde o trabalho mecanizado é feito coletivamente e o trabalho manual, individualmente;

c) profissionalizar os trabalhadores volantes de forma que estes possam conduzir uma lavoura de forma técnica;

d) viabilizar a cultura do algodão no município;

e) promover a reforma das pastagens do município, melhorando o desempenho do rebanho bovino.

RECURSOS

Na experiência de Iguaraçu, o custo do Programa é de R$ 1070,00/hectare (incluindo arrendamento, aluguel de máquinas para preparo de solo, compra de sementes e insumos e a mão-de-obra das famílias). Cada família trabalha em 1,5 hectares, o custo anual por família, portanto, é de R$ 1605,00. Este investimento é mais do que recuperado quando não há frustração de safra.

No primeiro ano do Programa, deduzidos os custos com arrendamento da terra e das máquinas, sementes e insumos, cada família recebeu, em média, R$ 1512,00. Já nas safras frustradas, por problemas climáticos, cada família recebeu apenas pelas diárias trabalhadas, em média, R$ 480,00.

O dono da terra recebe pelo arrendamento e a terra lhe é devolvida recuperada e o pasto e a mata ciliar replantados. Alguns proprietários de Iguaraçu abriram mão de receber pagamento pelo arrendamento.

Como a produção agrícola depende de fatores que não são previsíveis e o preço dos produtos varia muito, é fundamental a existência de um fundo rotativo para cobrir os custos. Existindo esse fundo, pode-se, inclusive, comprar insumos e sementes pelo preço à vista, adquirir trator e implementos suficientes para não depender dos equipa-

mentos alugados ou emprestados (os produtores rurais normalmente cedem-nos quando já terminaram os seus próprios serviços, e isso pode prejudicar o plantio que precisa obedecer a prazos).

Os recursos iniciais e de aquisição de equipamentos vieram do Governo do Estado do Paraná e do Ministério da Agricultura.

O Programa Terra Solidária está previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias da prefeitura municipal de Iguaraçu-PR, estabelecendo as parcerias entre os proprietários de terras do município, a associação de pequenos produtores, as cooperativas da região e os trabalhadores volantes (bóias-frias).

DIFICULDADES

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo Programa é a inexistência de um fundo rotativo que permita ao menos pagar as horas trabalhadas pelas famílias quando houver frustração de safra.

Além disso, o Programa ressente-se de uma legislação municipal tanto para garantir sua continuidade como também para integrá-lo a outros projetos e atividades da prefeitura como freqüência das crianças à escola, acompanhamento das mulheres pela equipe de saúde, erradicação do analfabetismo, instauração de novos hábitos alimentares, etc. Enquanto não há legislação ou incentivos fiscais para que os fazendeiros arrendem uma parte de suas propriedades para o Terra Solidária, fica cada vez mais difícil para a prefeitura concorrer com os preços pagos pelos produtores de cana e soja, que estão chegando na região.

Como o maior custo é no primeiro ano, quando se faz a recuperação e o manejo do solo, ficar com a terra por apenas um ano é muito caro. E como os acordos entre bóias-frias, proprietários e produtores que emprestam seus equipamentos têm sido informais, nada assegura a continuidade do Programa e a permanência por mais tempo no solo remanejado.

A existência de um Conselho Municipal que definisse critérios para escolha das famílias que devem ser incorporadas e o prazo máximo que cada uma pode permanecer no Programa, além de permitir maior transparência, facilitaria o processo de avaliação de resultados. Nos quatro anos de existência do Terra Solidária, de 72 famílias que foram atingidas, apenas cinco saíram para se tornar pequenos produtores, arrendando terra sem a intermediação da prefeitura.

Está prevista a constituição de uma cooperativa entre os trabalhadores volantes com orientação e respaldo da prefeitura, com a possibilidade, inclusive de comprar terras, e a abertura de uma escola rural para capacitar tecnicamente os trabalhadores e seus filhos. Mas estas metas ainda não foram atingidas pela exiguidade da equipe da prefeitura que acompanha o Programa.

Outra dificuldade encontrada é o transporte das famílias, que moram na cidade, até as áreas de cultivo, que em geral são distantes, nos horários e dias de folga, como sábados, domingos e feriados.

A falta de uma opção de cultura no inverno também dificulta o atendimento às famílias uma vez que nesta época do ano a demanda por mão-de-obra nas propriedades em torno do município é menor. Assim, apesar do Programa favorecer a renda extra na safra do verão, não garante trabalho no inverno e as famílias abandonam seus lares em busca de emprego principalmente na colheita de café em São Paulo e Minas Gerais, provocando o recrudescimento da evasão escolar e a desagregação familiar.

Resultados

O Programa Terra Solidária é uma alternativa para que a prefeitura possa interferir no problema na concentração de terra sem ter que esperar pela reforma agrária, que é da alçada do governo federal.

Para o trabalhador volante, o resultado imediato e mais visível é, ao final da safra, poder pagar suas dívidas, comprar alimentos, roupas e, algumas vezes, geladeira, fogão, máquina de lavar roupa e construir sua casa. Isto permite melhorar a qualidade de vida das famílias atingidas pelo Programa e romper com o clientelismo.

Além disso, o trabalhador volante passa a ter noções de preparo de solo e técnicas de lavoura, conscientizando-se de sua força ao se juntar a outros. Os trabalhadores percebem também a possibilidade de uma renda extra ao usar a sua mão-de-obra e de sua família em plantações como o algodão, que não são mecanizados.

Com acompanhamento técnico, reuniões para organização e outras atividades necessárias para a operacionalização do Programa, formam-se cidadãos comprometidos com o bem comum, conscientes de seus direitos e qualificados profissionalmente.

O sucesso da continuidade do Programa, derivando em cooperativa ou outra forma de associação para a produção, ajuda a fixar o bóia-fria no município e, sem tantas viagens sazonais, as crianças e jovens podem estudar e desenvolver atividades que permitam uma melhor qualidade de vida.

Ajuda a fortalecer a parceria entre donos de terra, prefeitura, trabalhadores volantes e sociedade civil, mudando a forma de se encarar os trabalhadores volantes e fazendo todos se sentirem co-responsáveis por um problema que antes parecia ser um problema individual (a situação vivida pelos bóias-frias).

O Programa Terra Solidária foi uma das vinte experiências finalistas do ciclo de premiação 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

RESULTADOS OBTIDOS PELO PROGRAMA TERRA SOLIDÁRIA

Safra 93/94	29,04 hectares	18 famílias beneficiadas
Safra 94/95	29,04 hectares	19 famílias beneficiadas
Safra 95/96	36,30 hectares	22 famílias beneficiadas
Safra 96/97	125,84 hectares	72 famílias beneficiadas

Fonte: Prefeitura Municipal de Iguaraçu

Universalização do Ensino em Icapuí

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas - SP e Fundação Ford).

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

O Programa de Universalização do Ensino, empreendido pela Prefeitura Municipal de **Icapuí-CE** (15 mil hab), começou em 1986 e continua até hoje, sem ter sofrido interrupções.

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

Desde sua implantação, o número de vagas cresceu mais de 650 % (de 700 para 5256), o analfabetismo foi reduzido à metade e a qualidade do ensino melhorou sensivelmente.

HISTÓRICO

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

O novo governo assumiu em janeiro de 1986, com a diretriz básica de permitir o acesso à escola de todas as crianças, já no ano letivo que se iniciaria em março. Nesse período, articulou e mobilizou a sociedade para aumentar o número de salas de aula, professores e matrículas (que passou, nesse momento, de 700 para 1449). Após esse esforço inicial, foram implantados o transporte escolar e uma rede física para substituir a precariedade da estrutura inicial.

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

Em 1987, o município implantou as quatro últimas séries do 1º grau e, em 1992, o 2º grau, oferecendo habilitação em magistério. Com isso, o município passou a formar seus próprios professores para o 1º grau. A rede estendeu-se também aos serviços de pré-escola e atinge, atualmente, mais de metade da população entre 0 e 6 anos.

A SOLUÇÃO IMPLANTADA

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

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

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

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

GESTÃO

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

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

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

Em 1995, o gasto total chegou a R$ 967 mil, o que significa R$ 16,23 por aluno mensalmente (R$ 17,60 previsto para 1996). Estes gastos incluem também os investimentos na manutenção e expansão da rede. Esses valores ainda são bastante inferiores aos desejáveis e necessários.

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

CARÁTER INOVADOR

Do ponto de vista do contexto regional, o programa é, hoje, um exemplo e uma referência no Ceará, no Nordeste e no Brasil. Por conta disso, o município foi pioneiro na

municipalização do ensino no Ceará (convênio com o governo estadual).

O programa inovou também no uso racional dos recursos, incrementando a qualidade de ensino sem dispor de muito dinheiro. Os investimentos privilegiaram a construção de várias unidades descentralizadas, modestas e eficazes, em vez da construção de uma escola grande e sofisticada.

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

A introdução do ensino profissionalizante voltado à geração de emprego e renda e desenvolvimento local também se afiguram como inovações que podem ser muito positivas.

DIFICULDADES

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

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

REPRODUÇÃO

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

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

A formação de professores, incluindo-se o oferecimento do curso de 2º grau e de programas de capacitação pode ser realizada por grupos de municípios conveniados (veja DICAS Consórcios Intermunicipais), tornando menos custoso o processo.

Resultados

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

O programa serviu como incentivo à participação popular na gestão municipal, tanto pela democratização da gestão da educação (veja DICAS Gestão Democrática da Educação) como pelo oferecimento de uma educação voltada ao desenvolvimento da cidadania.

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

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

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

EDUCAÇÃO EM ICAPUÍ - COMPARAÇÃO 1985-1996

	1985	1996
escolas	8	29 municipais 1 estadual municipalizada 2 creches
salas de aula	38	81
matrículas pré-escola	não havia	693
matrículas 1ª a 4ª	700	3090
matrículas 5ª a 8ª	não havia	1151
matrículas 2º grau	não havia	322
matrículas totais	700	5256
transporte escolar	não havia	5 veículos
analfabetos acima de 14 anos	49,3%	23,0%

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto de Icapuí

Universidade do Professor

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de premiação 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

AUTORA: VERONIKA PAULICS, A PARTIR DE DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROGRAMA.

Oferecer formação integral e continuada aos professores da rede pública, além de favorecer a troca de experiências, é o principal objetivo do Projeto Universidade do Professor, desenvolvido pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná. A idéia começou a ser implantada em 1995, depois de se constatar que a capacitação convencional oferecida a poucos professores não estava sendo efetiva nos resultados junto aos alunos. Em parceria com a Copel (Companhia Paranaense de Energia), reformou-se o sítio Faxinal do Céu, da hidroelétrica Foz do Areia. Sempre de caráter massivo e de adesão voluntária, o processo de formação inclui cursos não só em áreas de conhecimento curricular, mas também de eventos transdisciplinares, onde o professor amplia suas competências pessoais, culturais e profissionais, em convívio com um grande número de colegas das mais diversas áreas do conhecimento.

OBJETIVOS

A Secretaria de Educação define como objetivos do Projeto Universidade do Professor:

"a) Propiciar oportunidades para desenvolvimento de competências, nos âmbitos pessoal, profissional e cultural aos professores, preparando-os para uma atuação individual e coletiva em um ambiente de trabalho educacional, aberto à comunidade;

b) Promover a níveis de qualidade cada vez mais satisfatórios a educação pública paranaense, oferecendo aos alunos um processo de aprendizagem significativo, garantindo sua permanência com êxito na escola;

c) Executar e avaliar com os parceiros da Secretaria de Educação as concepções e estratégias de gestão compartilhada na condução do processo de atualização contínua e qualificação teórico-prática dos profissionais da educação;

d) Estimular a socialização de experiências inovadoras, resgatadas do cotidiano escolar, com vistas à disseminação e implementação como referências para o sistema de educação pública; e

e) Formar e instrumentalizar nas áreas específicas do currículo e na sistematização das experiências inovadoras professores "multiplicadores de aprendizagem" responsáveis pela educação continuada nas escolas."

FUNCIONAMENTO

São oferecidos seminários e cursos em Atualização e Motivação (Seminário de Educação Avançada, 72 horas de duração), Atualização Curricular (Conteúdos Específicos do Currículo, 24 horas de duração; Seminário de Gestão Escolar, 32 horas de duração; e Ações de Suporte ao Currículo, projetos Vale-Saber e Vale-Ensinar) e Qualificação Teórico Prática (Curso de Extensão e Curso de Especialização). Os cursos são abertos a todos os professores da rede estadual de ensino e alguns também para as redes municipais. Somente no caso dos Seminários de Atualização Curricular e de Suporte ao Currículo as escolas, através dos Conselhos Escolares, destacam os professores que têm experiências relevantes com desempenhos satisfatórios junto aos alunos e estes são referendados pelos Núcleos de Educação para se capacitarem como multiplicadores de aprendizagem em suas regiões. Para os cursos de extensão e de especialização, os critérios de seleção são indicados e administrados pelas IES/Universidades.

Num primeiro momento, a Secretaria de Educação envolve Departamentos, Coordenações de Programas, Superintendência de Educação, Assessoria Pedagógica e Núcleos Regionais de Educação para detectar as prioridades de capacitação. Em seguida, são definidos os conteúdos e as metodologias de acordo com a natureza da atividade e a clientela a que se destina.

A Universidade do Professor é mobilizada então para oferecer o apoio à realização dos eventos, que podem ser:

a) Seminário de Grande Porte: realizado no Centro de Capacitação de Faxinal do Céu, onde atuam 30 técnicos administrativos e pedagógicos, mantidos pela Universidade do Professor ou recrutados do quadro funcional da Secretaria de Educação, e que reúne cerca de 900 pessoas por evento.

b) Cursos de Extensão ou Especialização: quando é um evento que pode ser atendido por uma Universidade, sob a forma de Curso de Extensão ou Especialização, a Universidade do Professor mobiliza os docentes. Esta linha de qualificação teórico-prática repousa no atendimento à necessidade de educação formal dos profissionais da educação, alimentando as expectativas e demandas regionais das escolas, bem como integrando as vocações e prioridades das Instituições de Ensino Superior no serviço à rede pública de ensino.

c) Programa de capacitação na escola: são grupos de estudos em escolas ou entre-escolas, teleaulas com recursos de educação à distância, encontros pedagógicos e vivência de atualização contínua. Esse programa surge como continuação do processo desencadeado nos Seminários de Grande Porte e é assumido pelos multiplicadores de aprendizagem (professores preparados para esse desempenho no sistema).

Além dessas atividades, há alguns projetos da Secretaria de Educação que possuem interface com a Universidade do Professor:

a) Vale-Saber: que oferece bolsa estímulo para os professores que desejam realizar uma investigação pedagógica, um estudo independente em determinada área do currículo ou uma monografia dentro de um curso de especialização;

b) Prêmio Excelência da Escola Pública: onde diretores participam junto com representantes das Associações de Pais e Mestres dos Seminários de Gestão Escolar; e

c) Revista Educacional Interativa: que capacita os professores no uso pedagógico da internet e alimenta a revista com as experiências relevantes cadastradas e armazena

das no Banco de Experiências Pedagógicas Criativas, organizado a partir dos Seminários de Atualização e Motivação de Gestão Escolar e do Vale-Saber.

Todos os eventos são de participação voluntária e buscam atender a um grande contingente de professores, distribuídos nas diversas regiões do Estado, o que assegura o convívio desejado para troca de informações e relatos de experiências. Além disso, procura-se sempre ampliar o campo de referências dos professores, revitalizando o acesso ao entendimento do conhecimento contemporâneo e oferecendo atividades para vivências de maior saúde física e mental, e de integração cultural, com expressões artístico-culturais variadas.

Os eventos procuram valorizar sempre as experiências de prática pedagógica dos professores, divulgando as propostas, prestigiando a criatividade na busca de soluções para o sistema educacional, favorecendo os momentos de construção coletiva do conhecimento nos grupos de trabalho, preparando professores da rede como monitores pedagógicos nos seminários e como capacitadores de seus colegas (multiplicadores de aprendizagem), organizando uma grande rede de aprendizagem permanente.

PARCERIAS

Para realizar os objetivos que a Universidade do Professor se propõe, a Secretaria de Educação estabeleceu parceria com universidades e faculdades públicas e privadas do Paraná, o Centro Federal de Educação Tecnológica, a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior e o Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná. As diversas entidades interagem nos Conselhos Deliberativo e Técnico-Pedagógico. Algumas delas ainda têm sua representação junto ao Conselho Fiscal. As consultorias e instituições de Ensino Superior/Universidades participam desde a programação e execução até a avaliação e o replanejamento dos eventos.

RECURSOS

O gasto orçamentário anual do projeto em 1996 foi de R$ 12,5 milhões e até o final do primeiro semestre de 1997, foi de R$ 5,6 milhões. As despesas foram distribuídas em 1996 para suporte das atividades da Universidade do Professor, repasse às instituições de Ensino Superior e Universidades para cursos de extensão e de especialização, despesas de logística para todos os eventos realizados no Centro de Capacitação em Faxinal do Céu, consultorias para seminários de atualização e monitoração – Educação Avançada, Seminários de Gestão Escolar e do Vale-Saber. O percentual da receita total utilizada pelo projeto foi de 0,39%. No tocante ao primeiro semestre de 1997, os gastos foram distribuídos em suporte para atividades da Universidade do Professor, despesas de logística de todos os eventos realizados no Centro de Capacitação em Faxinal do Céu, consultorias para seminários de atualização e motivação – Educação Avançada, Seminários de Gestão Escolar, Seminários de Ciências, Matemática, Língua Portuguesa, Educação à Distância, Agenda Social do Paraná e Organização da Prática Pedagógica. O percentual da receita total até o final do primeiro semestre utilizada pelo projeto é de 0,11%.

Grande parte das atividades da Universidade do Professor fazem parte do programa de Capacitação de Recursos Humanos, integrante do Projeto Qualidade do Ensino Público, co-financiado pelo Banco Mundial e o Governo do Estado.

Resultados

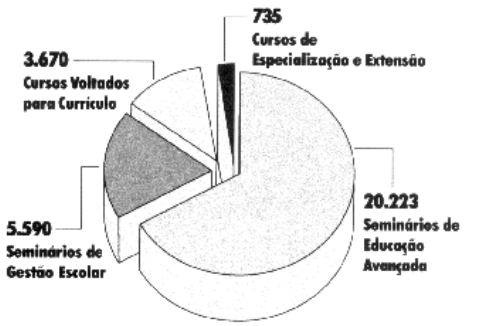
Os resultados do Projeto Universidade do Professor podem ser constatados junto aos professores que participam dos eventos e também junto aos alunos. São realizadas avaliações periódicas nas escolas estaduais, mediante observações em sala de aula, após entrevista com os professores que participaram dos programas de capacitação. Outra forma de avaliação é o questionário preenchido pelos participantes dos eventos. Os resultados mais destacados nas avaliações são:

a) a Universidade do Professor é uma forma de valorização do profissional;
b) é uma ótima oportunidade para se conviver com outras experiências, questionando e sendo questionado em sua prática;
c) favorece o desenvolvimento da criatividade para a busca de soluções;
d) permite uma abertura para novos horizontes e uma renovação de idéias;
e) incentiva a aquisição de novos hábitos, como leitura e música; e
f) provoca estímulo à atividade intelectual.

Além disso, a Universidade do Professor valoriza os profissionais divulgando das mais diversas formas as inúmeras experiências apresentadas nos seminários e cursos. Estas experiências, então, tornam-se referência para outros professores em outras regiões do Estado, do país e até do exterior. Há, inclusive, muitas sugestões para se diminuir a discussão acadêmica e enfatizar a atividade docente.

A participação nos seminários resgata a importância do papel do professor na construção da sociedade e a sua responsabilidade em relação à educação dos alunos que lhe são confiados.

Número de participantes por evento (1996)



Fonte: Secretaria de Educação do Estado do Paraná, 1997

Desenvolvimento Urbano

As Tarifas de Ônibus

As tarifas de ônibus variam de uma cidade para outra. O poder público deve ter uma base de cálculo do custo do serviço para negociar melhor com empresários e trabalhadores do setor de transporte.

AUTOR: CARLOS A. MORALES

Duas expressões muito conhecidas servem para descrever, sem muito exagero, a situação dos prefeitos quando têm que aumentar as tarifas de ônibus. Usar um remédio que é, na verdade, uma "pílula amarga" e "estar entre a cruz e a caldeirinha".

A maioria dos municípios não tem estrutura técnica para calcular a tarifa de ônibus. Pedem ao proprietário da empresa uma "justificativa" e a prefeitura, em geral, faz um cálculo de custo a partir dos dados que o proprietário fornece, sem ter como verificar as informações. Complementando ou substituindo este "cálculo", o prefeito, ou seu assessor, liga para as cidades vizinhas para descobrir o preço por elas adotado. A conseqüência desses procedimentos pode ser uma tarifa maior do que os custos reais dos serviços, prejudicando os passageiros; ou menor, reduzindo a receita esperada pelos empresários.

Quando os custos dos serviços de transporte aumentam com muita freqüência e intensidade, colocam os prefeitos diante da desagradável obrigação de aumentar as tarifas num ritmo próximo ao da desvalorização da moeda. Se não fizerem isso, correm o risco de provocar uma crise no serviço.

Para evitar que os usuários paguem mais do que custa o serviço ou que os empresários, por exemplo, reduzam o número de ônibus em circulação para manter a margem de ganho, a prefeitura deve partir de dados concretos para estimar o custo da tarifa. Ainda que ao final não venha a adotá-lo, por motivos que transcendam o plano econômico da prestação do serviço (afinal, a tarifa é um preço público, determinado também por razões políticas sociais e culturais), esse custo básico é um parâmetro importante no processo de negociação do preço da tarifa:

"Quando o governo, ao pretender defender a população, define tarifas mais baixas do que as necessárias para cobrir os custos do transporte, está, simultaneamente, definindo um nível inferior de serviço porque os empresários reduzem a oferta de ônibus de modo a manter o lucro".(Rogério Belda in *Crônicas Técnicas, S.Paulo, Editoras Unidas, 1994, p.87.)*

PLANILHA TARIFÁRIA

Para estimar o custo por passageiro, faz-se uma seqüência de cálculos com os dados registrados na planilha tarifária. Esta planilha é uma tabela onde se registram os componentes do custo do transporte. Há os fixos, que não variam com a quantidade de quilômetros viajados: salários e seus impostos, depreciação do capital. E os custos variáveis, proporcionais à quilometragem rodada: combustível, desgaste de peças, pneus e lubrificantes.

A tarifa é calculada dividindo-se a soma dos custos pelo *IPK* (Índice de Passageiros por Quilômetro). Significa, em outras palavras a média de passageiros transportados pelos ônibus de uma cidade, a cada quilômetro rodado. Para sabermos o custo estimado do serviço, seja numa cidade, numa linha ou conjunto delas, basta dividir o custo do quilômetro rodado pelo número de passageiros por quilômetro (IPK).

O prefeito que queira melhorar o serviço exigirá que o empresário coloque mais ônibus nas linhas. Uma linha que percorre, por exemplo, 200 quilômetros para transportar 1.000 passageiros tem o IPK igual a 5. Supondo que o empresário dobre o número de ônibus, é lógico esperar que a quilometragem tenha dobrado, ou quase. Se o número de passageiros for aproximadamente o mesmo que antes, o IPK caiu para 2,5. O que acontece com o custo tarifário?

O preço por quilômetro continuará o mesmo, porque nem os salários nem os outros custos aumentaram em decorrência da maior oferta. Se antes era R$ 10,00, para se chegar ao cálculo tarifário dividia-se 10 por 5, resultando em 2. Agora é 10 dividido por 2,5, resultando em 4. Por que dobrou? Para pagar o aumento da oferta.

COMO VARIAM OS CUSTOS?

Cada cidade precisa ter o seu próprio cálculo de tarifa e não adotar simplesmente o valor da tarifa de outras cidades, pois os custos variam, de lugar para lugar, de acordo com uma série de fatores.

Nem mesmo o combustível, cujo preço é fixado nacionalmente pelo governo federal, é igual. Sobre ele incide o IVVC que é imposto municipal e muda segundo a determinação do poder local. Congestionamentos ocorrem com intensidades diversas, aumentando os custos operacionais pelo maior desgaste das peças e consumo de combustível. A mudança no ritmo inflacionário influi na receita financeira das empresas, e portanto, no cálculo da planilha tarifária. Também as gratuidades existentes em cada local e o efeito do aquecimento da economia sobre a procura por transporte coletivo influem na tarifa. A data-base das negociações salariais não são coincidentes, os aumentos devidos às negociações em determinada cidade não devem influir nas outras, sob pena de criar uma bola de neve.

Também as mudanças da população dos bairros alteram os fatores do cálculo tarifário, bem como o crescimento populacional e as variações na renda que mudam o hábito de viajar.

Outra razão para recalcular a tarifa é que os custos dependem também do nível de serviço que se pretende oferecer. Quanto melhor o nível, maior o custo unitário, porque é menor a quantidade de passageiros que rateia os custos. Salários, peças e combustível sofrem freqüentes aumentos devido à inflação. Mesmo agora, sob as regras do Plano Real, os custos sobem, especialmente os salários.

Quando aumentam os custos devido aos novos preços dos insumos, a tarifa deve ser recalculada para manter o equilíbrio econômico da atividade. Se isso não ocorrer, o balanço das empresas começa a acusar déficit. A reação usual é a de diminuir a oferta de ônibus, baixando o nível do serviço, piorando as condições de transporte dos passageiros, aumentando a lotação de veículos, atrasando as

viagens, piorando as condições de segurança e irritando motoristas e cobradores.

Os "dissídios de maio" quase sempre provocam períodos de crise. As negociações na data-base dos trabalhadores do setor de transportes costumam se concentrar nos temas econômicos, sobretudo no índice de reajuste que expresse a recuperação das perdas salariais. A discussão sobre os aumentos dos custos da mão de obra acende automaticamente a mesma discussão sobre a tarifa, pela iniciativa dos empresários de forma aguda e rápida, tanto mais forte quanto maior for a dependência da receita tarifária.

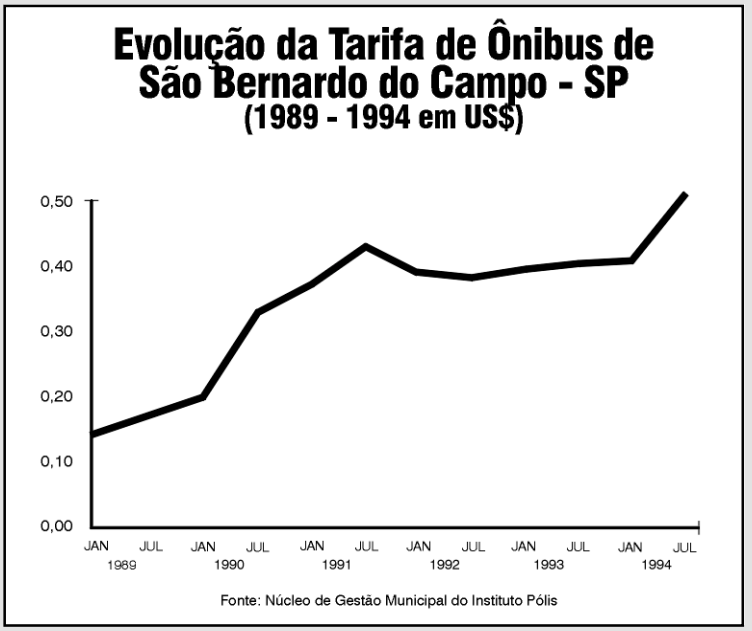
O QUE FAZER?

A prefeitura só conseguirá negociar com os trabalhadores e os empresários de transporte do município se tiver uma boa base de informações. Em primeiro lugar, precisa de um sistema confiável de coleta de dados, contendo os preços dos insumos, salários, e demais fontes de custos, e os dados operacionais que serão utilizados no cálculo tarifário. Depois, precisa utilizar uma metodologia de apuração de índices e cálculo de planilha conceituada e reconhecida por todos os atores envolvidos (veja DICAS Conselho Municipal de Transportes). A melhor, sem dúvida, é a chamada "Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos - instruções práticas atualizadas", desenvolvida, debatida, negociada e chancelada pelo Ministério dos Transportes, Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Associação Nacional dos Empresários de Transporte Urbano (NTU) e pelo Fórum Nacional de Secretários Municipais de Transporte. Em terceiro, deve acompanhar as recomendações e deliberações do Fórum de Secretários, por ser o órgão de articulação das idéias e de consulta pública sobre as principais tendências das políticas locais de transporte.

O Fórum Nacional de Secretários Municipais conseguiu do governo federal a criação do Conselho Nacional de Transportes Urbanos (CNTU) e a revisão da planilha tarifária, conquistando assim maior controle dos municípios sobre os custos tarifários. Isso, no entanto, não é tudo. Há muito mais por fazer, e depende do apoio que os municípios derem ao Fórum, para que ele se sente na mesa de negociações, com governos, sindicatos e empresários, mais fortalecido e em melhores condições de defender o interesse público. Para os municípios, acompanhar os resultados das reuniões e, na medida do possível, participar das decisões, é a forma mais efetiva de se beneficiar dos avanços obtidos pelo Fórum e de, ao mesmo tempo, fortalecê-lo.

Como Fazer

Dependendo do porte da cidade e da velocidade com que mudam os fatores de custo, pode ser mais interessante terceirizar, ou fazer diretamente com recursos da própria administração municipal o acompanhamento e cálculo da planilha tarifária. A prefeitura deve optar pelo que custar menos e for mais transparente. É importante que a forma de acompanhamento permita que os dirigentes municipais e a sociedade se apropriem das informações, o que alimenta um debate público da tarifa baseado em informações precisas, e não só em opiniões sem suficiente fundamento.



Numa cidade de pequeno porte, contratar funcionários para esse serviço pode sair mais caro do que contratar quem preste o serviço. Por outro lado, este segundo caminho pode se configurar num "pacote", uma "caixa preta" indecifrável aos olhos dos cidadãos, e mesmo aos dos dirigentes e empresários. Nas cidades maiores, que precisam contar com órgãos gestores relativamente complexos, o pessoal técnico pode dominar o cálculo tarifário com algum treinamento simples, sem acréscimo de pessoal e com custos reduzidos de equipamento e outros insumos.

A nova e atualizada metodologia de cálculo tarifário está acessível a qualquer interessado no GEIPOT - Ministério dos Transportes, telefone (061)226-7335 r.2112.

De posse da metodologia de cálculo, é necessário montar um sistema de coleta de informações para alimentar os cálculos. A principal preocupação deve ser a confiabilidade.

Após iniciar o acompanhamento, com o acúmulo de informações recolhidas por vários meses, é possível estudar a variação dos insumos e das tarifas ao longo do tempo, através de procedimentos estatísticos relativamente simples.

Coleta Seletiva e o Princípio dos 3 Rs

A gestão sustentável dos resíduos sólidos pressupõe reduzir o uso de matérias-primas e energia, reutilizar produtos e reciclar materiais. A coleta seletiva é uma alternativa concreta.

AUTORAS: ANA PAULA MACEDO SOARES E ELISABETH GRIMBERG

A geração de resíduos sólidos no Brasil é um dos grandes problemas enfrentados pelo poder público, principalmente no nível municipal. Mais de 241 mil toneladas de resíduos são produzidos diariamente no país. Apenas 63% dos domicílios contam com coleta regular de lixo. A população não atendida algumas vezes queima seu lixo ou dispõe-no junto a habitações, logradouros públicos, terrenos baldios, encostas e cursos de água, contaminando o ambiente e comprometendo a saúde humana.

Do total de resíduos coletados, 76% são dispostos a céu aberto, o restante é destinado a aterros (controlados, 13%; ou sanitários, 10%), usinas de compostagem (0,9%), incineradores (0,1%) e uma parcela ínfima é recuperada em centrais de triagem/beneficiamento para reciclagem, segundo Manual de Gerenciamento Integrado pelo IPT/CEMPRE.

O lixo depositado a céu aberto, nos chamados lixões, provoca a proliferação de vetores de doenças (moscas, mosquitos, baratas, ratos, etc.), gera maus odores e, principalmente, contamina o solo e as águas superficiais e subterrâneas. Mesmo os aterros sanitários, por mais bem construídos que sejam, também causam impactos ambientais e à saúde, já que a penetração das águas das chuvas contamina os lençóis freáticos. Os aterros, por ocuparem terrenos extensos, são uma alternativa problemática de destinação de resíduos em áreas de alta urbanização. Tampouco as usinas de compostagem são uma solução adequada pois os materiais coletados sem prévia separação resultam em um composto orgânico de baixa qualidade. Por fim, a incineração de resíduos não deve ser considerada como solução pelo impacto no ambiente e na saúde humana.

A gestão sustentável dos resíduos sólidos pressupõe uma abordagem que tenha como referência o princípio dos 3 Rs, apresentado na Agenda 21: **redução** (do uso de matérias-primas e energia e do desperdício nas fontes geradoras), **reutilização** direta dos produtos, e **reciclagem** de materiais. A hierarquia dos Rs segue o princípio de que causa menor impacto evitar a geração do lixo do que reciclar os materiais após seu descarte. A reciclagem de materiais polui menos o ambiente e envolve menor uso de recursos naturais, mas raramente questiona o atual padrão de produção, não levando à diminuição do desperdício nem da produção desenfreada de lixo.

O Brasil ainda está muito distante de mudanças mais estruturais, que reduzam o volume de resíduos gerados, o que aumenta a importância dos programas de coleta seletiva de lixo (veja DICAS Coleta Seletiva e Reciclagem do Lixo). Só ela, no entanto, não soluciona todos os problemas relativos à destinação de resíduos sólidos e deve ser considerada dentro de um plano mais amplo, de gerenciamento integrado do lixo.

Diversas preocupações motivam um programa de coleta seletiva de lixo:

a) ambiental/geográfico, onde estão em questão a falta de espaço para disposição do lixo, a preservação da paisagem, a economia de recursos naturais e a diminuição do impacto ambiental de lixões e aterros;

b) sanitário, onde a disposição inadequada do lixo, às vezes aliada à falta de qualquer sistema de coleta municipal, traz inconvenientes estéticos e de saúde pública;

c) social, quando o trabalho enfoca a geração de empregos e o resgate da dignidade, estimulando a participação de catadores de rua e de lixões;

d) econômico, com o intuito de reduzir os gastos com a limpeza urbana e investimentos em novos aterros;

e) educativo, que vê um programa de coleta seletiva como forma de contribuir para mudar valores e atitudes individuais para com o ambiente, incluindo a revisão de hábitos de consumo, ou para mobilizar a comunidade e fortalecer o espírito de cidadania.

REQUISITOS

A maioria dos programas de coleta seletiva atribuem bastante importância à educação da população relativa à questão do lixo. A educação não se restringe à divulgação de informações: é preciso que se estabeleça um vínculo entre as pessoas e seu meio ambiente, de forma a criar novos valores e sentimentos que mudem as atitudes. Deve-se dedicar, portanto, especial atenção tanto à seleção quanto à capacitação dos profissionais que ficarão responsáveis pela implementação de programas educativos voltados para compreensão dos 3 Rs.

É interessante que o planejamento do programa de coleta seletiva seja iniciado pelo "fim", pesquisando-se as alternativas de destinação para os materiais recuperados, pois as interrupções do programa fazem com que ele perca a credibilidade junto à população.

PARCERIAS

As experiências brasileiras de coleta seletiva são ricas em parcerias entre os promotores dos programa e demais entidades da sociedade, permitindo efetiva participação dos vários setores, e contribuindo para reduzir os custos dos programas. Para atividades educativas, as prefeituras estabelecem parcerias com grupos de Terceira Idade, escoteiros, sociedades de bairro, etc. Para a coleta e triagem de materiais, aliam-se a catadores, presidiários e internos de programas de reabilitação psicossocial. Para a comercialização dos materiais e destinação dos fundos, as parcerias costumam ser com entidades da sociedade civil, o Fundo Social de Solidariedade, escolas, etc. As prefeituras também buscam apoio em órgãos estaduais, como a Delegacia de Ensino (**Diadema-SP**), e federais, como o Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal. Alguns projetos têm ou tiveram o auxílio da ONU (**Belo Horizonte-MG**) ou de agências estrangeiras de cooperação técnica, como a GTZ, do governo alemão, e a Genève Tiers Monde-GTM, da Suíça (**Niterói-RJ**). No **Embu-SP**, o programa contou com o apoio do SEBRAE, cuja assessoria ajudou a con

cretizar a cooperativa dos catadores (veja DICAS Cooperativas de Catadores de Papel).

EXPERIÊNCIA

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre-RS (1.288 mil hab.), diante da degradação e poluição ambiental provocadas pelo depósito de lixo em locais inadequados e da presença de catadores trabalhando em condições insalubres, decidiu implantar o Programa de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos.

Para reverter o quadro de degradação ambiental causado pela disposição inadequada de resíduos, gerar emprego e renda, e fazer com que os próprios produtores de lixo, ou seja, a população, auxiliassem na construção de soluções para o problema, a prefeitura se empenhou no reaproveitamento dos resíduos, na diminuição de sua produção e na educação ambiental. O programa teve início em 1990, com a experiência-piloto do bairro Bom Fim, escolhido por ser pequeno e situado na zona central da cidade, concentrando várias entidades ambientalistas. Com base nessa experiência, o sistema foi sendo ampliado para outros bairros.

A educação ambiental é desenvolvida junto aos grupos organizados que elaboram, implementam e avaliam ações referentes à coleta seletiva na cidade. As escolas também são motivadas a debater o assunto, dispondo de recipientes diferenciados para a coleta seletiva. O trabalho educativo inclui ainda oficinas de expressão, de artesanato, de reciclagem de papel, de criatividade infantil, projeção de audiovisuais, apresentações teatrais, eventos esportivos, e visitas ao aterro sanitário e às unidades de triagem de recicláveis e pré-beneficiamento de materiais. O Departamento Municipal de Limpeza Urbana oferece cursos para síndicos e zeladores.

Os recicláveis são coletados uma vez por semana em todos os bairros, por uma frota de 20 veículos e 99 funcionários, em dia e turno determinados. A população dispõe também de 28 PEVs (Posto de Entrega Voluntário) para o acondicionamento de recicláveis, instalados em parques e locais de movimento comercial. Todo o lixo *seco* é encaminhado a uma das oito unidades de reciclagem. Estas unidades são associações autônomas, formalmente instituídas, onde trabalham cerca de 300 recicladores, muitos deles ex-catadores.

Os recicláveis são comercializados em cargas mínimas, de duas a três toneladas, e seu mercado tem sido relativamente estável, considerando que há 70 indústrias recicladoras na região metropolitana de Porto Alegre.

O Programa de Gerenciamento Integrado ainda processa parte dos resíduos orgânicos, via suinocultura e compostagem, e dos resíduos inertes, nas centrais de entulhos. A Central de Suinocultura orienta os criadores de suínos da zona rural no aproveitamento dos resíduos orgânicos coletados seletivamente em restaurantes para a produção de ração animal tratada. As centrais de entulhos e podas aproveitam seus resíduos na regularização topográfica de terrenos e como material de cobertura para o aterro de inertes. Galhos maiores são usados como combustível no cozimento do alimento para suínos e folhas são enviadas à unidade de compostagem, que tem capacidade para processar 200 toneladas/dia. Nessa unidade, a separação dos resíduos também é feita por catadores organizados em associações. A distribuição da receita é definida e administrada pelas próprias associações. A prefeitura cede áreas, galpões e maquinário, além de fornecer assessoria constante para os associados.

O Programa de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos é articulado pela parceria entre os centros administrativos regionais, as secretarias municipais de Meio Ambiente, de Educação, de Cultura e da Indústria e Comércio, os departamentos municipais de Águas e Esgotos e de Habitação (responsáveis pela construção de unidades de reciclagem e pelos estudos de viabilidade para o beneficiamento do lixo), e o projeto Guaíba-Vive, vinculado ao Gabinete do Prefeito e responsável pela limpeza do Rio Guaíba em Porto Alegre, com verba do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID.

Porto Alegre gasta 10% do orçamento municipal com limpeza pública. O custo do programa de coleta seletiva é de R$ 65,52 por tonelada, significando 0,18% do orçamento municipal. O programa foi basicamente desenvolvido com verbas da própria prefeitura, e o Orçamento Participativo foi de grande importância para seu financiamento. As unidades de reciclagem contaram, ainda, com investimentos indiretos de ONGs.

Resultados

Em Porto Alegre, o Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos foi concebido a partir da integração entre diversas secretarias municipais. Esta articulação intersetorial foi um dos fatores do sucesso do programa, que hoje abrange 97% da população e promove o reaproveitamento de 20% dos resíduos coletados separadamente. Cerca de 90% dos porcos criados na região são alimentados com ração proveniente dos resíduos orgânicos coletados seletivamente em restaurantes.

A estratégia adotada nesse programa resulta em diminuição dos resíduos enviados aos aterros, aumentando sua vida útil. Além disso, contribui para reduzir os índices de contaminação ambiental e para economizar recursos naturais.

O programa atingiu a área social, gerando emprego e renda para a população formada por ex-catadores de lixo, ex-desempregados de comunidades carentes, e moradores de loteamentos populares oriundos de reassentamentos de favelas e ocupações irregulares. Hoje, eles cuidam da triagem manual, enfardamento, armazenamento e comercialização dos recicláveis, atividades que ocorrem em galpões equipados com prensas, balanças e, em alguns casos, picotadores e lavadores de plásticos. Estes trabalhadores estão organizados em associações de recicladores (formalmente constituídas e autônomas), sendo que cada uma, para custear despesas, retém cerca de 12% do valor arrecadado, e a renda mensal média de cada trabalhador é de dois a três salários mínimos.

O trabalho educativo do Programa de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos de Porto Alegre favorece o questionamento dos padrões de produção e consumo, contribuindo para modificar os valores e as atitudes em relação ao ambiente. Além disso, ao chamar a comunidade para participar da solução dos problemas públicos, fortalece o exercício da cidadania.

Coleta Seletiva e Reciclagem do Lixo

A melhor solução para a destinação final do lixo é ter menos lixo; a reciclagem é indispensável.

AUTORES: JOSÉ CARLOS VAZ E CRISTINA C. CABRAL

A destinação do lixo é um problema constante em quase todos os municípios, apesar de ser mais "visível" nas grandes cidades. Os municípios se defrontam com a escassez de recursos para investimento na coleta e no processamento e disposição final do lixo. Os "lixões" continuam sendo o destino da maior parte dos resíduos urbanos produzidos no Brasil, com graves prejuízos ao meio ambiente, à saúde e à qualidade de vida da população. Mesmo nas cidades que implantaram aterros sanitários, o rápido esgotamento de sua vida útil mantém evidente o problema do destino do lixo urbano. A situação exige soluções para a destinação final do lixo no sentido de reduzir o seu volume. Ou seja: no destino final, é preciso ter menos lixo.

AS SOLUÇÕES CONVENCIONAIS

Os *aterros sanitários* são grandes terrenos onde o lixo é depositado, comprimido e depois espalhado por tratores em camadas separadas por terra. As extensas áreas que ocupam, bem como os problemas ambientais que podem ser causados pelo seu manejo inadequado, tornam problemática a localização dos aterros sanitários nos centros urbanos maiores, apesar de serem a alternativa mais econômica a curto prazo.

Os *incineradores*, indicados sobretudo para materiais de alto risco, podem ser utilizados para a queima de outros resíduos, reduzindo seu volume. As cinzas ocupam menos espaço nos aterros e reduz-se o risco de poluição do solo. Entretanto, podem liberar gases nocivos à saúde, e seu alto custo os torna inacessíveis para a maioria dos municípios.

As *usinas de compostagem* transformam os resíduos orgânicos presentes no lixo em adubo, reduzindo o volume destinado aos aterros. É difícil cobrir o alto custo do processo com a receita auferida pela venda do produto. Além disso, não se resolve o problema de destinação dos resíduos inorgânicos, cuja possibilidade de depuração natural é menor.

IMPLANTANDO A COLETA SELETIVA

A coleta seletiva e a reciclagem de resíduos são uma solução indispensável, por permitir a redução do volume de lixo para disposição final em aterros e incineradores. Não é a única forma de tratamento e disposição: exige o complemento das demais soluções.

O fundamento deste processo é a separação, pela população, dos materiais recicláveis (papéis, vidros, plásticos e metais) do restante do lixo, que é destinado a aterros ou usinas de compostagem.

A implantação da coleta seletiva começa com uma experiência-piloto, que vai sendo ampliada aos poucos. O primeiro passo é a realização de uma campanha informativa junto à população, convencendo-a da importância da reciclagem e orientando-a para que separe o lixo em recipientes para cada tipo de material.

É aconselhável distribuir à população, ao menos inicialmente, recipientes adequados à separação e ao armazenamento dos resíduos recicláveis nas residências (normalmente sacos de papel ou plástico).

A instalação de postos de entrega voluntária em locais estratégicos possibilita a realização da coleta seletiva em locais públicos. A mobilização da sociedade, a partir das campanhas, pode estimular iniciativas em conjuntos habitacionais, *shopping centers* e edifícios comerciais e públicos.

Deve-se elaborar um plano de coleta, definindo equipamentos e periodicidade de coleta dos resíduos. A regularidade e eficácia no recolhimento dos materiais são importantes para que a população tenha confiança e se disponha a participar. Não vale a pena iniciar um processo de coleta seletiva se há o risco de interrompê-lo, pois a perda de credibilidade dificulta a retomada.

Finalmente, é necessária a instalação de um centro de triagem para a limpeza e separação dos resíduos e o acondicionamento para a venda do material a ser reciclado. Também é possível implantar programas especiais para reciclagem de entulho (veja DICAS Reciclagem de Entulho).

RECURSOS

O custo de operação do projeto varia em função do município, sendo considerado baixo um custo de US$ 150 por tonelada de resíduo coletado. A receita auferida com a venda do material é, em média US$ 45 por tonelada de plástico, US$ 502 para alumínio, US$ 30 para vidro, US$ 100 para papel de primeira e US$ 48 para aparas de papel.

Os custos de transporte são os maiores limitantes da coleta seletiva. Distâncias superiores a 100 km entre a fonte dos resíduos e a indústria de reciclagem tendem a tornar o processo deficitário. O processamento primário dos materiais (através de equipamentos como prensas e trituradores) aumenta seu valor e atenua o problema. Para a coleta, a prefeitura pode colocar caminhões com caçamba e pessoal à disposição ou contratar os serviços. Uma campanha informativa pode custar à prefeitura apenas a impressão dos folhetos e cartilhas. A prefeitura deve dispor de uma área para o centro de triagem.

A iniciativa privada atua na reciclagem apenas nas atividades mais lucrativas; procurar novas formas para seu envolvimento que reduzam os gastos públicos é um desafio para as prefeituras. Tais parcerias podem ocorrer através do fornecimento de cartilhas, folhetos e sacos para o recolhimento do lixo, da colocação de postos de entrega, da organização da coleta seletiva no interior de edifícios e instalações comerciais, da compra de materiais reciclados ou mesmo da instalação de indústrias de reciclagem ou processamento primário, mesmo que de pequeno porte. Parcerias com entidades da sociedade civil, através de campanhas de esclarecimento, instalação de postos de entrega, organização e realização da coleta e separação dos materiais, ampliam o alcance das ações e reduzem custos.

Consórcios intermunicipais possibilitam economias de escala, com ações conjuntas entre prefeituras. Tão importante quanto o investimento, é o papel do

governo municipal como articulador junto à sociedade e outros governos.

ALGUMAS EXPERIÊNCIAS

Em **Niterói-RJ**, a iniciativa partiu dos moradores de um bairro, em 1985, que contaram com o apoio da Universidade Federal Fluminense e de uma entidade do governo alemão. A prefeitura apenas cedeu um técnico, temporariamente, e fez a terraplanagem do terreno. Os moradores administram o serviço, investindo o lucro em atividades comunitárias.

Curitiba-PR criou, em 1989, o projeto "Lixo Que Não É Lixo", iniciado com um trabalho de educação ambiental nas escolas. Em seguida, foi distribuída uma cartilha à população e iniciada a coleta domiciliar e em supermercados, onde os resíduos recicláveis são trocados por vales-compra. A prefeitura assume o custo de coleta e o material recolhido é doado a uma entidade assistencial, que o processa e comercializa, destinando o lucro para suas atividades assistenciais.

A coleta seletiva criou condições técnicas para a implantação de uma usina de compostagem na cidade, pois boa parte do material inorgânico (metais, vidros, etc.) já é separado, reduzindo os custos de operação da usina.

A instalação da usina de reciclagem de **Vitória-ES**, em 1990, em um antigo "lixão", evitou enormes prejuízos ambientais e reuniu trabalhadores que viviam em condições sub-humanas, explorados pelas "máfias do lixo", controladas por aparistas e sucateiros, dando-lhes melhores condições de trabalho e remuneração.

Da avaliação dessas experiências, pode-se dizer que a participação da população é a principal condição para o sucesso da coleta seletiva.

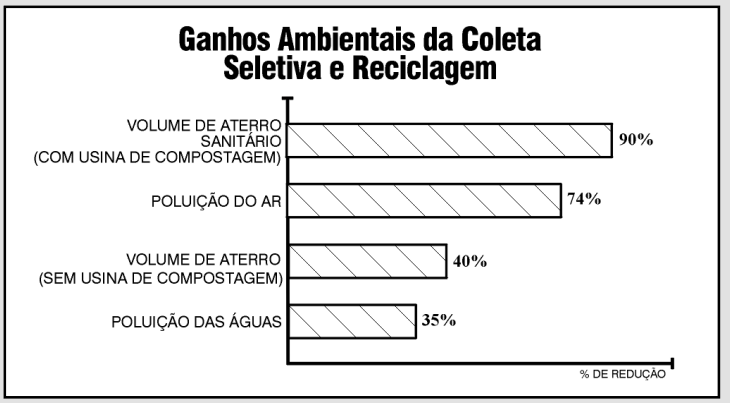
Resultados

a) Ambientais

Os maiores beneficiados por esse sistema são o meio ambiente e a saúde da população. A reciclagem de papéis, vidros, plásticos e metais - que representam em torno de 40% do lixo doméstico - reduz a utilização dos aterros sanitários, prolongando sua vida útil. Se o programa de reciclagem contar, também, com uma usina de compostagem, os benefícios são ainda maiores. Além disso, a reciclagem implica uma redução significativa dos níveis de poluição ambiental e do desperdício de recursos naturais, através da economia de energia e matérias-primas.

b) Econômicos

A coleta seletiva e reciclagem do lixo doméstico apresenta, normalmente, um custo mais elevado do que os métodos convencionais. Iniciativas comunitárias ou empresariais, entretanto, podem reduzir a zero os custos da prefeitura e mesmo produzir benefícios para as entidades ou empresas. De qualquer forma, é importante notar que o objetivo da coleta seletiva não é gerar recursos, mas reduzir o volume de lixo, gerando ganhos ambientais. É um investimento no meio ambiente e na qualidade de vida. Não cabe, portanto, uma avaliação baseada unicamente na equação financeira dos gastos da prefeitura com o lixo, que despreze os futuros ganhos ambientais, sociais e econômicos da coletividade. A curto prazo, a reciclagem permite a aplicação dos recursos obtidos com a venda dos materiais em benefícios sociais e melhorias de infra-estrutura na comunidade que participa do programa. Também pode gerar empregos e integrar na economia formal trabalhadores antes marginalizados, como no caso de **Vitória-ES**.



c) Políticos

Além de contribuir positivamente para a imagem do governo e da cidade, como no caso de Curitiba, a coleta seletiva exige um exercício de cidadania, no qual os cidadãos assumem um papel ativo em relação à administração da cidade. Além das possibilidades de aproximação entre o poder público e a população, a coleta seletiva pode estimular a organização da sociedade civil.

Fonte: Coleta Seletiva de Lixo, de Paulo Sérgio Muçouçah, publicação do Instituto Pólis

Condomínios Horizontais

Incluir na legislação urbanística a opção de conjuntos residenciais horizontais permite a elaboração de projetos mais baratos que lotes unifamiliares e edifícios de apartamentos.

AUTORES: RICARDO S. MORETTI E JOSÉ CARLOS VAZ

Em muitas cidades brasileiras, a legislação urbanística (veja DICAS Mais Casas com Novas Leis) dificulta ou impossibilita a construção de moradias do tipo condomínio horizontal. O excesso de restrições estabelecidas pelo poder público limita a adoção de soluções criativas por parte dos projetistas. Com isto, as opções de empreendimentos habitacionais ficam restritas à construção de edifícios de apartamentos ou unidades unifamiliares totalmente isoladas em lotes mínimos relativamente grandes.

A seguir é apresentado um exemplo de projeto de lei de condomínios horizontais, que pode ser adaptado para as particularidades de cada município. Sua elaboração baseia-se no princípio de que a legislação urbanística deve buscar regulamentar os aspectos do empreendimento que digam respeito à coletividade (impactos no trânsito, na infra-estrutura urbana e nas condições de vida da vizinhança) e à salubridade das habitações, deixando a cargo dos projetistas e moradores as decisões relativas a padrões de conforto, uso de espaços comuns, áreas de circulação e outras, de caráter privado.

O modelo de projeto apresentado permite a construção de conjuntos residenciais horizontais, sob regime de condomínio. O porte dos condomínios varia bastante: podem ser construídos desde pequenos conjuntos do tipo "vila", com menos de seis unidades, até empreendimentos de 160 unidades, constituídos de edifícios de até três pavimentos.

As edificações não podem possuir mais do que nove metros de altura. Combinada a esta exigência, estão a restrição da taxa de ocupação em 50% da área do lote (ou seja, no máximo metade do terreno será edificado) e a limitação da área construída total à mesma metragem do terreno (ou seja, a soma das áreas dos pavimentos construídos, incluindo as unidades, garagens subterrâneas e espaços construídos de uso comum não poderá superar a área total do lote). Por fim, é limitada em 62,5 metros quadrados a quota mínima do terreno por unidade habitacional (divisão da área total do lote pelo número de moradias).

Como exemplo, tem-se que um terreno de 1.250 metros quadrados comportará, no máximo, 20 unidades geminadas ou superpostas em um ou mais edifício de dois pavimentos, que ocuparão, no máximo, 625 metros quadrados de área do terreno com área construída total de 1.250 metros quadrados. Se forem construídos edifícios de três pavimentos, a área do terreno ocupada pelas edificações se reduzirá, pois a área construída não pode exceder a do terreno.

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre a criação de categoria de uso residencial: Conjunto Residencial Horizontal.

Artigo 1º - O Conjunto Residencial Horizontal é constituído por unidades habitacionais isoladas, agrupadas, geminadas ou superpostas, em condomínio, sendo permitido nas zonas de uso que admitem uso residencial.

Artigo 2º - Todas as unidades habitacionais do Conjunto Residencial Horizontal deverão ter altura inferior a 9 metros, definindo-se altura, para efeito desta Lei, como a maior diferença de cota entre qualquer ponto da edificação e o perfil original do terreno no ponto considerado.

Artigo 3º - O Conjunto Residencial Horizontal somente poderá ser implantado em lotes com área igual ou inferior a dez mil metros quadrados, devendo ainda atender às seguintes disposições:

I - A quota de terreno por unidade habitacional, obtida pela divisão entre a área total do lote e o número de unidades habitacionais a construir, deverá ser igual ou superior a 62,5 metros quadrados.

II - A taxa de ocupação máxima será de 50% e a área construída total do empreendimento não deverá ser superior à área do lote.

III - Para cada unidade habitacional deverá ser prevista pelo menos uma vaga de estacionamento dentro da área do lote, podendo ser aceita vaga de estacionamento em superfície ou subterrânea.

IV - O acesso às unidades habitacionais deverá ser feito através de via particular, de pedestres ou de veículos, interna ao conjunto, devendo a via de pedestres ter largura mínima de 3 metros;

V - Nos casos de unidades superpostas, a escadaria de acesso poderá atender mais de uma unidade, desde que obedecidas as dimensões mínimas previstas no Código de Edificações.

VI - Serão aplicadas as exigências de recuo de frente, lateral e de fundos correspondentes à zona em que será construído o Conjunto Residencial Horizontal para o lote como um todo, dispensando-se os recuos entre edificações do conjunto e entre as edificações e as vias internas, desde que obedecidas as prescrições do Código de Edificações relativas às condições mínimas de iluminação, insolação e ventilação de cada unidade habitacional.

VII - A edificação com altura superior a 7 metros deverá atender a um recuo mínimo de 3 metros com relação às divisas do lote.

VIII - No mínimo 15% da área do Conjunto Residencial Horizontal deverá ser mantida permeável.

Artigo 4º - O Conjunto Residencial Horizontal destina-se exclusivamente à implantação de unidades habitacionais, não sendo admitida a instalação de outros usos.

Artigo 5º - O Conjunto Residencial Horizontal só poderá ser implantado em lotes que tenham frente e acesso para vias oficiais de circulação com largura igual ou superior a 10 metros, com a exceção do caso previsto no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único - Admitir-se-á a implantação do Conjunto Residencial Horizontal em vias oficiais de largura inferior a 10 metros quando estiver previsto estacionamento de visitantes no interior do lote, na proporção mínima de

uma vaga de estacionamento para cada duas unidades habitacionais.

Artigo 6º - Será permitida a implantação de Conjunto Residencial Horizontal de caráter evolutivo, construindo-se na etapa inicial apenas o embrião da edificação, desde que:

I - seja apresentado e aprovado o projeto da edificação completa;

II - seja emitido certificado de conclusão parcial das obras correspondentes ao embrião.

Artigo 7º - O projeto do Conjunto Residencial Horizontal deverá indicar:

I - arborização e tratamento paisagístico das áreas comuns não ocupadas por edificações;

II - drenagem das águas pluviais;

III - sistema de coleta, tratamento e disposição de águas servidas e esgotos;

IV - instalação para disposição de lixo, no interior do lote, junto à via pública.

Artigo 8º - Os espaços de uso comum, as áreas de estacionamento e as vias internas de circulação de veículos e pedestres serão considerados bens de uso exclusivo do Conjunto Residencial Horizontal, sendo sua manutenção de responsabilidade do conjunto de moradores.

EXPERIÊNCIA

Em **S. Paulo-SP** (9.646 mil hab.), foi criada recentemente a categoria de uso residencial *conjunto residencial horizontal - vila* (Lei n.º 11.605/94 regulamentada pelo Decreto n.º 34.740/94), Baseando-se nas concepções apresentadas no projeto de lei acima. Além das normas gerais apresentadas aqui, a lei e o decreto trazem algumas regulamentações adicionais, principalmente com respeito à circulação interna ao conjunto.

A mudança na legislação resultou de um processo de discussão envolvendo órgãos de habitação e planejamento da prefeitura, vereadores, urbanistas e representantes dos empreendedores imobiliários, a partir da iniciativa de um vereador da oposição, com apoio de técnicos do IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas).

Com a nova lei, passa a ser possível a construção de empreendimentos do tipo conjunto residencial horizontal, com edificações como pequenos edifícios de até três pavimentos, sobrados, moradias isoladas ou casas geminadas. Também é estimulada, pela nova lei, a implantação de empreendimentos do tipo vila residencial, que desde os anos 60 foram objeto de restrição da legislação do município.

Resultados

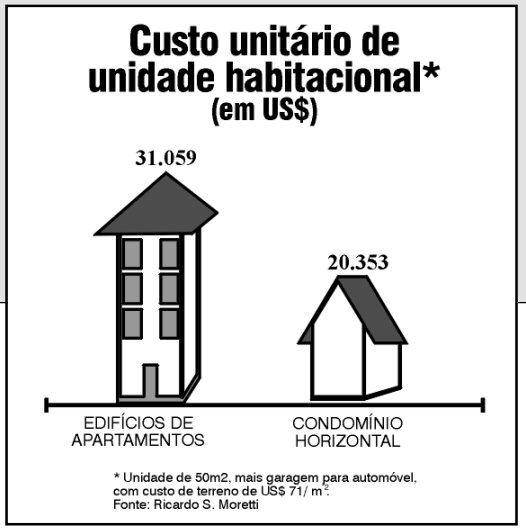
Os conjuntos residenciais horizontais permitem combinar uma boa qualidade de arquitetônica com a otimização da infra-estrutura disponível. Oferecem uma solução entre os lotes unifamiliares (que só fornecem boa qualidade de vida à custa da baixa densidade de ocupação) e os edifícios de apartamentos (com alta densidade habitacional mas acompanhados de uma série de conflitos de uso e sobrecarga da infra-estrutura).

É possível ampliar posteriormente as casas, com a implantação de moradias do tipo embrião, o que é especialmente importante para programas habitacionais voltados a população de baixa renda.

Em termos de custo, é possível realizar empreendimentos com custo unitário de construção bastante inferior ao de edifícios de apartamentos. O uso de terreno por unidade, no entanto, é maior, o que pode tornar pouco atraentes empreendimentos em regiões onde o custo da terra seja especialmente elevado, ainda que para a grande maioria das cidades brasileiras de médio e grande porte este problema afete apenas uma parcela pequena de sua área urbana.

A construção de conjuntos habitacionais horizontais permite, também, a abertura de novas possibilidades de investimento para o pequeno capital, reduzindo o poder das grandes empresas construtoras no mercado imobiliário local. Além disso, cria condições para que grupos organizados promovam soluções comunitárias de produção de moradia, através de cooperativas e mutirões.

Esses grupos podem adquirir terrenos e neles implantar conjuntos residenciais horizontais com a vantagem de não se exigir um número alto de participantes.



Integração Pontual do Transporte Coletivo

Com equipamentos eletrônicos de controle, os usuários podem usar mais de um ônibus pagando apenas uma passagem, sem que a prefeitura precise construir terminais.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

À medida que a cidade cresce, os serviços de transporte coletivo necessitam ser alterados. Os pólos geradores de demanda de transporte deixam de se localizar somente no centro da cidade devido à expansão do território ocupado pela a área urbana e às mudanças nos padrões de uso do solo, fazendo surgir novas necessidades de transporte. A partir de um determinado momento, os usuários passam a exigir possibilidades de deslocamento não somente entre bairros e centro, mas entre um bairro e outro.

A criação desses novos pólos de atração faz com que novas linhas de ônibus sejam criadas, para atender às reivindicações da população.

A rede de transporte coletivo (veja DICAS Plano Municipal de Transporte) assim constituída está sempre atrasada em relação às necessidades impostas pelas constantes transformações da estrutura urbana. Além disto, é organizada de forma pouco racional, apresentando ociosidade em alguns trechos, superlotação em outros e itinerários sinuosos e repletos de "voltas".

Os usuários dos serviços de transporte coletivo que não se deslocam no sentido radial (centro-bairro) vêem-se obrigados a tomar pelo menos dois ônibus para chegarem ao seu destino. Nas cidades de maior porte, podem precisar de três conduções. São penalizados por gastarem mais dinheiro e mais tempo (em troca de ônibus e em percursos mais longos que o necessário).

AS SOLUÇÕES CONVENCIONAIS

As soluções mais utilizadas para facilitar os deslocamentos inter-bairros e reduzir as irracionalidades presentes no sistema de transportes coletivos utilizam o princípio da *integração*. Procura-se reduzir os inconvenientes do uso de mais de um veículo para realização das viagens.

É importante notar que a adoção de sistemas integrados de transporte coletivo é praticamente inevitável nas cidades de porte grande e médio. Os custos de oferecer um serviço que permita que todos os deslocamentos se realizem com um único ônibus inviabilizariam o transporte coletivo no município.

Muitas cidades adotam sistemas baseados na *integração física*. O equipamento mais utilizado é o terminal de passageiros, que concentra diversas linhas que atendem a uma região ou o centro da cidade. A integração física permite que se reduzam irracionalidades no traçado das linhas (comumente identificadas como "voltas" que, além de aumentarem o tempo de viagem, aumentam o custo final do sistema de transportes) e facilita ao usuário a mudança de veículo exigida pela viagem.

Alguns serviços são organizados pelo princípio da *integração tarifária*. Os usuários que necessitam de mais de uma condução para sua viagem pagam apenas o valor de uma delas ou um valor menor que a soma das duas tarifas unitárias, em geral através da compra de um bilhete na primeira condução que serve como pagamento na segunda. Desta forma, procura-se reduzir a penalização imposta aos usuários que necessitam utilizar mais de um ônibus (ou outro modo de transporte) para realizar seus deslocamentos.

Em várias cidades, há sistemas que combinam a integração física com a tarifária, normalmente através de terminais em que os usuários descem de um ônibus e embarcam em outro, pagando uma única passagem. Esta alternativa tem se difundido muito nos últimos anos.

No entanto, a utilização de terminais de integração física e tarifária apresenta dois grandes inconvenientes:

a.Para que o usuário possa realizar a integração tarifária (pegar o segundo ônibus) ele tem que passar obrigatoriamente pelo terminal, o que pode acarretar, em muitos casos, um tempo adicional de viagem.

b.Os terminais apresentam muitas dificuldades de implantação, como o alto custo de construção, a necessidade de desapropriação de terrenos ou destinação de áreas públicas e o longo prazo para a conclusão da construção. Além disto, a operação e manutenção de um terminal também traz custos adicionais para o município. Muitas vezes, só os custos de desapropriação, onde não há áreas livres, inviabilizam o projeto.

A INTEGRAÇÃO PONTUAL

Os altos custos de implantação e operação de terminais de integração podem, em algumas situações, ser substituídos pela *integração pontual*. Em vez de depender de terminais, os usuários podem realizar a integração em qualquer ponto da cidade onde haja cruzamento de 2 linhas. Basta descer de um ônibus e embarcar em outro que passe no mesmo ponto ou em um ponto próximo. Para que o controle seja possível, este modelo prevê a instalação de equipamentos automatizados nos próximos ônibus. O bilhete de passagem é válido por um período de tempo pré-definido e dá direito ao usuário, nesse intervalo, de utilizar quantos ônibus quiser, pagando apenas uma tarifa.

Junto à catraca, é instalada uma leitora eletrônica de cartões para cobrança da passagem. Quando o usuário passa na catraca o passe em forma de cartão de PVC (semelhante a um cartão de crédito), a catraca é liberada para o início da primeira parte da viagem integrada. O passageiro deve controlar o tempo restante para realizar a segunda viagem, completando a integração. Após o momento do início, ele tem um número de horas ou minutos de prazo para pegar o segundo ônibus utilizando o mesmo cartão, inserindo o passe novamente na leitora. O tempo de validade da passagem integrada pode variar de uma cidade para outra, ou ser modificado pela prefeitura.

Além da leitora eletrônica, cada ônibus recebe um microcomputador de bordo, que controla a catraca e coleta dados sobre os passes utilizados e as condições operacionais do veículo. Através de um equipamento de rádio-comunicação, estes dados são automaticamente enviados para uma central de computação que realiza o controle geral do sistema.

IMPLANTANDO

A implantação da integração pontual não elimina, por si só, as irracionalidades existentes no sistema de transporte. Sua implantação deve fazer parte de um projeto maior de análise e redefinição do desenho do sistema de transporte coletivo que permita reduzir o seu custo. E deve ser complementado com pequenas intervenções que facilitem a integração física, como redefinição da localização de pontos de parada, instalação de baias de integração nas vias públicas e instalação de abrigos em pontos de ônibus.

EXPERIÊNCIA

Em **Ribeirão Preto-SP** (446 mil hab.), a Prefeitura está implantando o Sistema de Integração Pontual. Com o novo sistema, todas as linhas de ônibus municipais passarão a operar de forma integrada. Os usuários poderão ir a qualquer ponto da cidade usando vários ônibus sem pagar uma segunda tarifa, no intervalo de duas horas.

Atualmente o novo sistema está em fase de operação-piloto. Com a sua implantação total, o sistema de transporte terá novas linhas que complementarão as atuais, oferecendo novas opções aos usuários. As linhas radiais (centro-bairros) cruzarão com linhas circulares, bastando ao usuário descer no ponto onde as linhas se cruzam e embarcar em outro ônibus. O pagamento da passagem se dá através de um cartão de integração inserido na leitora eletrônica instalada junto à catraca. O sistema conta com dois tipos de passes: simples e integração. Um único cartão pode ser válido para várias viagens.

RECURSOS

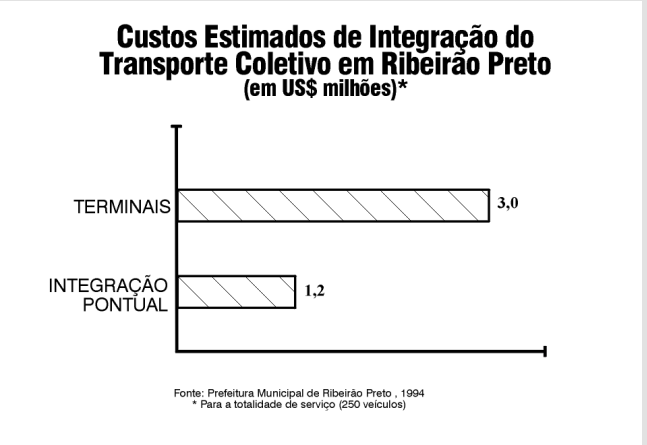
O custo de implantação de um sistema de integração pontual varia de acordo com o porte do sistema implantado. Além dos equipamentos instalados nos ônibus, é necessário investir na central de controle, em estudos e projetos operacionais, em treinamento de pessoal, na divulgação das mudanças e em pequenas intervenções nos pontos de parada.

Em Ribeirão Preto, o custo total da implantação é avaliado em cerca de US$ 1,2 milhão para cobrir toda a frota (aproximadamente 250 veículos).

Resultados

a) Econômicos

A integração pontual reduz o custo de implantação de um sistema de integração física e tarifária, reduzindo a necessidade de construção de terminais. A economia pode ser aplicada em outros investimentos de melhoria dos transportes como corredores exclusivos e manutenção de vias. No caso de Ribeirão Preto, para viabilizar o mesmo nível de integração (100% das linhas), seriam necessários 10 terminais, ao custo de US$ 300 mil cada, com investimento total de US$ 3 milhões. A integração pontual na cidade tem o custo de implantação de US$ 1,2 milhão (40% do custo de instalar os terminais).



Os equipamentos implantados nos ônibus dispensam a presença de cobrador. Se a prefeitura montar uma rede de venda de passes (em farmácias, bancas de jornais, etc.), é possível reduzir a tarifa (veja DICAS As Tarifas de Ônibus). É aconselhável que a substituição dos cobradores seja gradual, associada a um programa de integração profissional, dando-lhes oportunidades de profissionalização.

Os passageiros que necessitam de mais de um ônibus, normalmente os de menor renda, vêem-se livres de parte de seus custos com transporte (que, a menos que a prefeitura implante um sistema de subsídio, são transferidos para os usuários de apenas um ônibus).

b) Qualidade dos serviços

Cria condições para a implantação de linhas circulares, interligando os principais pólos de atração de viagens na área urbana.

A integração das linhas do sistema de transporte ganha flexibilidade para alterações de itinerário ou implantação de novas linhas.

A integração pontual reduz os inconvenientes operacionais dos terminais, pois oferece ganhos de tempo e maior liberdade de escolha na composição de viagens.

c) Urbanísticos

Evita o impacto negativo dos terminais nas suas áreas de implantação (poluição sonora e atmosférica e degradação dos logradouros onde são instalados). Reduz a necessidade de destinação de áreas para sua construção.

Ao estimular as ligações bairro-bairro, a integração pontual estimula a descentralização das atividades urbanas, e a formação ou consolidação de centros locais (veja DICAS Os Muitos Centros de uma Cidade) como pólos de comércio e serviços, aliviando a área central da cidade.

Invertendo Prioridades nas Vias Públicas

As intervenções em vias públicas podem ser um instrumento de promoção da cidadania quando se prioriza o uso racional dos recursos e o respeito aos cidadãos.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

Ainda há prefeitos que querem ser reconhecidos como realizadores de grandes obras, iludindo a opinião pública com a extensão dos viadutos e túneis e com a quantidade de avenidas abertas em sua gestão. Mais preocupados com a visibilidade do que com a eficácia de suas ações de governo, esses administradores municipais promovem o desperdício dos recursos públicos e a permanência do imediatismo como regra geral. Esses prefeitos desprezam as obras de caráter preventivo, empurrando os problemas para as próximas gestões. Mesmo que não consigam votos, conseguem, com certeza, ampliar desnecessariamente os gastos públicos, a médio e longo prazo. A manutenção planejada a partir de critérios técnicos é substituída por atividades "apaga-incêndio" do tipo disque-buraco. A conservação das vias é transformada em objeto de troca clientelista.

A eleição do automóvel como principal ator da vida urbana restringe o conceito de via pública, que passa a ser entendida como espaço destinado à circulação de veículos. Esta mentalidade permite a aplicação concentrada de parte expressiva dos recursos municipais em grandes obras viárias, beneficiando apenas uma parcela pequena da população e atendendo aos interesses das grandes empreiteiras.

A soma desses fatores - a cultura automobilística, a falta de planejamento e o uso das grandes obras como instrumento para interesses particulares - constrói uma situação onde a política de vias públicas não considera a qualidade de vida dos cidadãos. Assim, as ações no campo das vias públicas não levam em conta os aspectos ambientais, culturais e mesmo o direito dos pedestres à locomoção com segurança e fluidez, como se o governo municipal estivesse isento de se preocupar com a cidadania.

A situação reforça a importância de uma nova abordagem para as vias públicas na consolidação do direito à cidade: uma cidade igualmente bela e segura para todos é um avanço no campo dos direitos sociais que, ao lado dos direitos individuais e políticos, compõem a cidadania.

A INVERSÃO DE PRIORIDADES

A política de vias públicas intervém diretamente no processo de apropriação da cidade e dos benefícios por ela gerados. A promoção da cidadania é inseparável da busca de justiça na distribuição dos benefícios da vida urbana e dos recursos públicos. Uma política de vias públicas comprometida com a cidadania deve, portanto, ir além de abrir avenidas cada vez mais largas e tapar os buracos das vias de maior movimento.

Para se superar a subordinação da cidade ao automóvel, é preciso considerar com igual importância os demais modos de transporte (a pé, bicicleta, ônibus e outros). Da mesma forma, é preciso entender a rua também como arena de um amplo conjunto de relações sociais envolvendo o lazer, a vizinhança, as atividades comunitárias e o trabalho.

Os recursos públicos, em respeito aos cidadãos, não podem ser consumidos apenas em obras viárias de grande porte. É preciso, portanto, inverter a lógica tradicional de aplicação de recursos nas vias, realizando ações que os governantes oportunistas não realizam. Ao invés de grandes obras, prioriza-se as pequenas intervenções, que ofereçam soluções a problemas crônicos e de grande impacto local e, também, as atividades de manutenção do sistema viário.

A inversão de prioridades significa colocar em segundo plano um modo de transporte elitista e prejudicial ao ambiente - o automóvel - para promover o uso coletivo dos espaços públicos e privilegiar o transporte a pé e coletivo, como ônibus (veja DICAS Integração Pontual do Transporte Coletivo) e trólebus (veja DICAS Trólebus) - responsáveis pelo maior número de viagens e mais utilizados entre os segmentos mais pobres da sociedade.

O QUE PODE SER FEITO?

Entre as ações possíveis, pode-se recomendar:

a) Pequenas obras viárias

É possível obter bons ganhos em fluidez e segurança no sistema viário através de pequenas obras, baratas e rápidas. É o caso de intervenções como adequações da geometria da via em pontos críticos, colocação de sarjetões, implantação de canteiros centrais, entre outros.

b) Manutenção

É importante que a manutenção seja vista como uma atividade que merece um planejamento sistemático. A prefeitura pode estabelecer um calendário de manutenção, com atividades corretivas e preventivas. Em lugar de simplesmente tapar buracos já várias vezes consertados, pode ser melhor realizar obras de recapeamento. Em pontos críticos, vale a pena considerar a reconstrução da base do pavimento, resolvendo as causas do problema. Apesar do investimento maior, a médio e longo prazos os resultados são melhores em custos e qualidade.

A política de manutenção tem seus resultados ampliados quando incorpora o desenvolvimento e aplicação de técnicas e materiais alternativos (veja DICAS Reciclagem de Entulho).

c) Prioridade ao pedestre

A prioridade ao pedestre nas vias públicas materializa-se em segurança, fluidez e condições de sociabilidade (veja DICAS Todos Têm Direito a se Locomover).

A presença de dispositivos de segurança reduz a fragilidade do pedestre em relação aos veículos. O aumento da segurança do pedestre deve considerar a travessia e os riscos de acidente na disputa pelo espaço com os automóveis. Normalmente, através de intervenções de baixo custo na geometria da via é possível aumentar a segurança. Várias medidas podem ser implantadas: faixas de segurança, muretas de proteção, canteiros centrais, pistas para bicicletas, mudança da localização e desenho dos pontos de ônibus, por exemplo.

Aumentar a fluidez dos pedestres significa criar condições para que o cidadão que anda a pé possa deslocar-se sem problemas. A prefeitura pode reduzir barreiras construindo e realizando a manutenção de vielas, calçadas, escadas e outras vias de uso dos pedestres. Neste trabalho, as necessidades especiais de idosos e deficientes físicos devem ser levadas em conta.

O tratamento das vias públicas como espaço onde as pessoas se encontram, trabalham e se divertem promove a devolução da cidade ao seu verdadeiro dono, o ser humano. Identificando-se as vias que têm tráfego apenas local, pode-se nelas restringir o acesso de veículos, permitindo-o apenas em velocidade e condições compatíveis com a convivência harmoniosa com o pedestre. Suas calçadas podem ser mais largas, criando espaços semelhantes a pequenas praças num mesmo bairro, a um custo muito baixo. O fechamento de algumas esquinas ao tráfego de veículos e outras medidas de desestímulo ao tráfego de passagem podem melhorar a qualidade de vida do bairro.

Na prática, a inversão de prioridades com medidas de restrição ao uso de automóveis - criação de ruas sem saída - tem mais sucesso na classe média alta do que nas classes populares. Isto se explica pela maior sensibilidade das classes médias aos itens de segurança e qualidade ambiental. Classes populares têm no automóvel um símbolo de status e as restrições ao seu uso e exibição podem ser vistas como empobrecedoras e não como um avanço urbanístico.

UMA EXPERIÊNCIA BEM SUCEDIDA

Em **Santo André-SP**, no período 1989-1992, a política de vias públicas seguiu com sucesso o princípio da inversão de prioridades. Apesar de ser o município com a maior taxa de veículos por habitante do país, as obras viárias de grande porte só ocorreram quando comprovadamente indispensáveis, dando lugar a diversas intervenções menores que solucionaram problemas antigos.

Articulada às políticas de trânsito e transporte público, a política de vias ofereceu atenção privilegiada ao pedestre, através da pavimentação de vielas e da construção de passarelas, entre outras ações.

A partir de um diagnóstico permanentemente atualizado da situação das vias, a administração estabeleceu um calendário de recapeamento. Agindo planejadamente, evitou-se que o leito das vias atingisse um estado de deterioração que exigiria mais recursos para recuperação.

A abertura para técnicas alternativas ou inovadoras conferiu durabilidade aos consertos realizados em vias asfaltadas.

Para reduzir sua dependência das empreiteiras, a prefeitura reorganizou a realização de obras por administração direta, aumentando a produtividade do pessoal.

A participação popular contribuiu para o êxito da política. A equipe da prefeitura discutiu com a população os projetos de intervenção e orientou sua participação em mutirões que executaram algumas intervenções.

Resultados

a) Sociais

A inversão de prioridades nas vias públicas tem o seu principal resultado na ampliação da cidadania. Estende o direito à cidade e à qualidade de vida a toda a população, independente do modo de transporte que ela usa. A política de vias públicas passa a ser instrumento de justiça social ainda que de limitado efeito, pois permite que setores mais amplos da população se beneficiem dos recursos públicos. A pavimentação de novos bairros, **priorizando o uso das vias pelo pedestre, cria novos espaços para a vida social.**

b) Econômicos

Colocando em segundo plano as grandes obras, a prefeitura pode empregar mais recursos para manutenção, evitando gastos maiores no futuro. Quando executa obras por administração direta de forma criteriosa, como no caso de Santo André, é possível reduzir os gastos com contratações de obras, realizando-as por custos mais baixos. Neste exemplo, aumentou-se a produtividade do pessoal em 54% para pavimentação, 93% para recapeamento e 12% para conserto de buracos.

c)Políticos

A discussão de projetos e propostas com a população envolvida é um ponto central da política, pois contribui para a adequação das intervenções às necessidades da comunidade. Tem, portanto, um caráter formativo, levando os cidadãos a refletir sobre a cidade e os serviços públicos.

A perda da visibilidade imediata das grandes obras é substituída pela maior presença da prefeitura em toda a cidade.

Lesgislação de Uso e Ocupação do Solo

O objetivo da prefeitura, ao elaborar leis de uso e ocupação do solo, deve ser democratizar o acesso à terra e à qualidade de vida.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORA: RAQUEL ROLNIK
ASSISTENTE DE PESQUISA: RENATO CYMBALISTA

A legislação de uso e ocupação do solo é fundamental para a vida urbana, por normatizar as construções e definir o que pode ser feito em cada terreno particular, interfere na forma da cidade e também em sua economia. Mas, em geral, trata-se de um conjunto de dispositivos de difícil entendimento e aplicação, e as leis não são muito acessíveis aos cidadãos por seu excesso de detalhes e termos técnicos. O grande nível de detalhe dificulta também a fiscalização que se torna praticamente impossível de ser realizada, deixando a maioria da cidade em situação irregular. Além disso, raramente fica explicitado seu impacto econômico na distribuição de oportunidades imobiliárias.

Em muitos municípios, a legislação de uso e ocupação do solo é uma "caixa preta", que poucos conhecem profundamente e que, em não raros casos, é usada para atender interesses particulares. Por má fé, desconhecimento ou casuísmo, vai sendo alterada sem nenhuma preocupação com a totalidade. O resultado é uma legislação cada vez mais complexa e abstrata, que acentua as desigualdades existentes na cidade.

Um governo comprometido com a promoção da cidadania e da qualidade de vida não pode se permitir conviver com uma legislação de uso e ocupação do solo nessas condições, sob pena de ver crescerem as desigualdades sociais enquanto o capital imobiliário se apropria dos destinos da cidade.

CONCEPÇÃO TRADICIONAL

O instrumento técnico-jurídico central da gestão do espaço urbano é o Plano Diretor, que define as grandes diretrizes urbanísticas. Tradicionalmente, estas diretrizes incluem normas para o adensamento, expansão territorial, definição de zonas de uso do solo e redes de infra-estrutura. Para grande parte das cidades, no entanto, o Plano Diretor, quando existe, "fica na gaveta". É um documento distante do dia a dia ou por ser elaborado apenas para cumprir uma formalidade ou por desrespeito às suas normas por interesses políticos.

Tradicionalmente, a legislação de uso e ocupação do solo concentra-se em normas técnicas de edificações e no zoneamento da cidade. A normas de edificações procuram estabelecer parâmetros detalhados sobre todos os aspectos das construções, incluindo tanto a relação da edificação com seu entorno (recuos, número de pavimentos, altura máxima) quanto a sua configuração interior (insolação, ventilação, dimensão de cômodos). A virtual impossibilidade de dar conta do excessivo nível de detalhe, em muitos casos, joga na ilegalidade a maior parte das edificações (veja DICAS Mais Casas com Novas Leis).

O zoneamento é uma concepção da gestão do espaço urbano baseada na idéia de eleger os usos possíveis para determinadas áreas da cidade. Com isso, o que se pretende é evitar convivências desagradáveis entre os usos. A cidade é dividida em zonas industriais, comerciais, residenciais, institucionais e em zonas mistas, que combinam tipologias diferentes de uso. Em alguns casos, esse zoneamento da cidade inclui várias categorias para cada um dos tipos de zonas. Essas categorias diferenciam-se, normalmente, em termos de adensamento dos lotes (pela regulamentação do percentual máximo da área dos terrenos que pode ser edificada, do número de andares das edificações ou da área máxima construída).

A determinação dos tipos de usos, muitas vezes, acontece em função de usos já consolidados, ou seja, a legislação apenas reconhece esses usos. Nesse caso, seu papel de direcionar a ocupação da cidade fica resumido à legitimação do espaço construído, independentemente da dinâmica, ainda que perversa e excludente, que tenha definido esta construção.

O zoneamento tem impacto direto sobre o mercado imobiliário. A adoção de um zoneamento rígido leva à criação de monopólios fundiários para os usos: por exemplo, se só há um lugar para a instalação de estabelecimentos comerciais, essas áreas disponíveis serão automaticamente valorizadas. As restrições do zoneamento podem inviabilizar empreendimentos e impedir a expansão de algumas atividades econômicas.

Com todo esse impacto sobre o mercado imobiliário, e o fato de a legislação ser detalhista e tecnicista, praticamente incompreensível para os não-iniciados, é muito fácil que a lei de zoneamento se transforme em moeda de troca. Empreendedores imobiliários, interessados na mudança de classificação de uma determinada área, chegam a pagar muitos milhares de dólares para que ela seja efetivada.

Além disso, essa concepção aumenta a segregação social: os ricos tendem a se concentrar em áreas legisladas de forma mais restritiva (normalmente são áreas residenciais, com pouco tráfego, com tamanhos mínimos de lote e padrões de adensamento que inviabilizam moradias de baixo custo). Aos pobres são reservadas áreas cujas características de zoneamento, ao mesmo tempo em que viabilizam a ocupação de baixo custo, não lhe conferem qualidade de vida. Agravando o quadro, os governos municipais tendem a fiscalizar mais fortemente a ocupação das áreas mais nobres da cidade, preservando assim suas características de áreas privilegiadas. As áreas mais pobres não quase não recebem atenção, e seu padrão de ocupação e de edificações afasta-se das exigências mínimas da legislação, em função das necessidades e capacidades econômicas de seus moradores.

A existência desses problemas não significa que seja melhor não dispor de legislação urbanística. Sem nenhuma regulamentação, a competição livre das formas de ocupação simplesmente estimula a proliferação das mais lucrativas, com graves prejuízos para a qualidade de vida e reduz as oportunidades de acesso à terra e à cidade.

NOVAS TENDÊNCIAS

Por conta das limitações dos instrumentos tradicionais de regulação do uso e ocupação do solo, têm surgido nos últimos anos novas abordagens de regulação da ocupação. Estas novas visões apresentam três pontos centrais:

a) Rompimento da visão tradicional da cidade fragmentada em zonas especializadas: trata-se de abandonar a concepção da cidade enquanto "máquina de morar e produzir", onde cada área tendo usos claramente diferenciados, exigindo uma ênfase na infra-estrutura de transporte que suporte o deslocamento dos cidadãos das áreas residenciais para as áreas de trabalho. Esse conceito é substituído pela valorização dos aspectos humano, dando lugar especial às relações de vizinhança, entendendo a cidade enquanto espaço de prática da cidadania e convívio social. Em termos concretos, significa adotar uma regulamentação do espaço urbano menos rígida, mas que garanta a qualidade de vida e permita que a legislação acompanhe o processo de transformação contínua vivido pela cidade, que normalmente valoriza a multicentralidade e mistura de usos.

b) Desregulamentação e simplificação da legislação: têm se buscado construir instrumentos mais simples de controle do uso e ocupação do solo. A tônica desses novos instrumentos é que a legislação explicite seus objetivos e que o acesso à terra urbana seja democratizado. Assim, procura-se evitar o excesso de regulamentação em itens menos relevantes, especialmente quanto às normas de construção (veja DICAS Condomínios Horizontais).

c*) Mecanismos de apropriação social dos benefícios da urbanização:* ao mesmo tempo em que se abandona o detalhamento excessivo da legislação (por exemplo, o zoneamento de uma quadra ou a altura do batente de uma porta ou da caixa de correio), procura-se incorporar ferramentas que assegurem a preservação dos direitos coletivos e o interesse da cidade. Em termos práticos, isto significa adotar mecanismos nos quais o empreendedor assuma os ônus dos impactos gerados pelo empreendimento. Exemplos desses mecanismos são a cobrança pelo direito de construir área adicional à do terreno (compensando a sobrecarga gerada pelo empreendimento sobre a infra-estrutura urbana), responsabilização do empreendedor pela resolução dos transtornos gerados pelo empreendimento (por exemplo, construção de vias de acesso ou passarelas, isolamento acústico) e definição de áreas passíveis ou não de adensamento (para otimização do uso da infra-estrutura urbana). É evidente que as construções populares e certas atividades geradoras de emprego e renda podem ser isentadas deste ônus.

O que fazer?

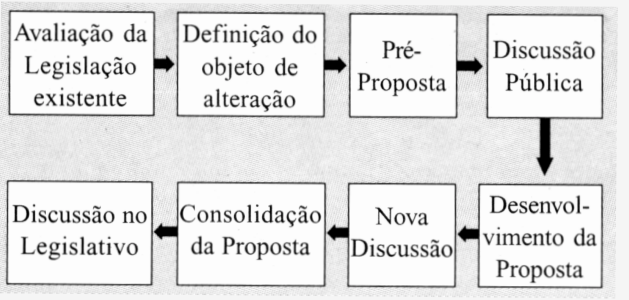
A revisão da legislação urbanística deve ser entendida como um processo complexo, exigindo planejamento e gerenciamento específicos. A experiência tem mostrado que é importante envolver todos os setores sociais interessados: um plano diretor ou outras peças da legislação urbanística que não são debatidas com a sociedade dificilmente encontram apoio político para sua aprovação e implementação. Assim, é aconselhável envolver a sociedade desde a etapa de diagnóstico (veja DICAS Geoprocessamento) e avaliação da legislação existente. Nesta etapa, é interessante fazer um levantamento do que "incomoda" na cidade: prédios, enchentes, desmoronamentos, contaminação, poluição sonora, etc.

Uma vez realizada essa etapa, define-se a abrangência da revisão da legislação. Quase sempre ela começa com a elaboração do Plano Diretor (ou sua revisão), definindo as diretrizes urbanísticas para o desenvolvimento do município. Trata-se, portanto, de um instrumento de política urbana geral. A revisão do Plano Diretor deve, no campo da política imobiliária, incentivar a oferta de residências de padrão médio e padrão popular. Deve incorporar uma política fundiária, que combata a retenção de terrenos em área de adensamentos desejados e desestimulem a ocupação em outras áreas (seja por restrições ambientais, seja para evitar demanda por expansão da infra-estrutura). Para muitas cidades, é necessário promover a regularização legal de áreas de baixa renda.

Baseado nos objetivos e macro-diretrizes urbanísticas proposta no Plano Diretor, deve-se fazer o detalhamento da legislação de uso e ocupação do solo.

Do ponto de vista formal, o Plano Diretor pode conter a própria legislação de uso e ocupação do solo. Dessa forma, o Plano já fica auto-aplicável.

Fluxograma de Revisão da Legislação de Uso e Ocupação do Solo



Mais Casas com Novas Leis

O acesso da população à moradia pode ser facilitado mudando dispositivos arcaicos e ineficientes da legislação.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: RICARDO MORETTI

Com poucos recursos à disposição, os governos locais chegam a desistir do investimento em habitação. E ainda que haja recursos, jamais são suficientes para eliminar o déficit. Ao mesmo tempo, a legislação impede que sejam implantados diversos projetos, muitos deles considerados exemplares na Europa.

Mudar a legislação urbanística não resolve o problema crônico de falta de moradia, mas, com certeza, cria condições para iniciativas que venham a reduzi-lo.

PORQUE A LEGISLAÇÃO ATRAPALHA?

Grande parte dos códigos de obras brasileiros bebe na fonte do Código Sanitário do Estado de S. Paulo, de 1894. Naquela época, há cem anos, a preocupação com a saúde pública (determinante das exigências para a edificação) elegia os cortiços, onde se aglomerava a população pobre, como o grande inimigo a ser combatido. Esta forma de residência era considerada insalubre e perigosa, pois poderia se transformar em foco de epidemias. O cortiço também era visto como centro estimulador do crime e da desordem social. O Código Sanitário proibiu sua construção e determinou que as vilas operárias não seriam mais erguidas na área central da cidade, onde residiam e trabalhavam as elites. Mais tarde, em 1934, o Código de Obras do Município de S. Paulo inspirou-se no código de 1894, mantendo a proibição aos cortiços, enquadrando nesta categoria qualquer forma de habitação em que duas ou mais residências compartilhassem o mesmo acesso à via pública, excetuando-se os prédios de apartamentos.

Este código influenciou a elaboração da legislação de várias outras cidades. Consolidou-se um modelo urbanístico caracterizado por prédios de apartamentos e residências unifamiliares totalmente isoladas em lotes mínimos relativamente grandes. Os prédios de apartamentos não permitem a ampliação posterior das unidades habitacionais; a exigência de lotes maiores dificulta sua aquisição pela população de baixa renda. As especificações técnicas de construção expressas na legislação tornaram-se obstáculos que não são completamente absorvidas pela população, que busca alternativas nas favelas e na auto-construção sem orientação técnica. São predominantes, portanto, as construções fora das exigências da legislação. Estas "cidades ilegais" são periodicamente regularizadas pelas anistias do poder público.

A opção pelo automóvel como meio de transporte privilegiado na cidade implicou, por sua vez, o superdimensionamento das vias e a valorização de alternativas em que o automóvel tem acesso direto à edificação. Mesmo cidades com pouco tráfego adotam sistemas viários abertos, em malha, com vias largas e asfaltadas, ainda que destinadas apenas ao uso local. O espaço que poderia ser apropriado pela população para moradia ou lazer é destinado a facilitar a locomoção da minoria proprietária de automóveis.

Assim, a produção da cidade fica limitada pelos padrões de construção ultrapassados ou inaplicáveis (que não conseguem ser seguidos pela maioria da população) e pela visão de cidade em que o automóvel, e não o pedestre, é o principal ator. Dentro do processo de urbanização acelerada e de supervalorização da terra urbana, a conseqüência inevitável é o agravamento do déficit habitacional.

Piorando o quadro, a complexidade da legislação alimenta a criminosa prática de criar dificuldades para vender facilidades.

O QUE ALTERAR NA LEGISLAÇÃO?

As leis que regulamentam a construção de habitações e a implantação de loteamentos, na maior parte das cidades, são ricas em detalhes. A criatividade dos projetistas fica, portanto, restrita. Ao mesmo tempo, raramente a legislação deixa claro quais são os seus objetivos. Os motivos técnicos que levaram à formulação de algumas normas chegam a ser indecifráveis. Algumas exigências passam a ser contraproducentes, como a generalização indiscriminada de recuos, impedindo, em algumas circunstâncias, soluções mais adequadas para insolar e ventilar a habitação, ou requerendo maior movimento de terra. As exigências legais são responsáveis por parcela significativa dos custos de empreendimentos habitacionais, especialmente com relação aos custos de urbanização. Os padrões técnicos adotados usualmente fazem com que no Brasil a área pavimentada por habitante seja maior que a existente em países com taxa maior de propriedade de veículos. Levam a um trabalho de terraplenagem da totalidade do terreno, que traz também custos ambientais e riscos geotécnicos. Os custos de pavimentação e terraplenagem são, exatamente, os mais importantes do item infra-estrutura, chegando a corresponder a 53,2%.

A legislação dificulta a implantação de empreendimentos que prevejam ruas de pedestres e vias de caráter essencialmente local (de pequenas dimensões, destinadas a pequeno volume de tráfego, onde o automóvel pode compartilhar o espaço com o pedestre). Da mesma forma, soluções como condomínios horizontais, casas de fundo e edificações sem acesso para o automóvel ficam prejudicadas na maioria das cidades. A exigência de larguras mínimas das vias e vagas de estacionamento internas aos lotes, recuos entre as edificações e as vias de doação de áreas públicas são os maiores empecilhos. Por isso, os condomínios horizontais, que poderiam ser uma alternativa de baixo custo e alta qualidade de vida, só são possíveis, na maioria das cidades, quando dirigidos a populações de renda elevada.

Não fossem as barreiras legais, os custos de implantação (pavimentação, terraplenagem, redes de infra-estrutura) poderiam ser menores, conseguindo um melhor aproveitamento do terreno (inclusive com áreas de lazer mais amplas), em decorrência de maiores densidades habitacionais.

A legislação contribui negativamente, também, pelas dificuldades que coloca em termos de procedimentos ad-

ministrativos para a construção, reforma e regularização de imóveis.

REVENDO A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

A revisão da legislação urbanística deve se voltar para o objetivo central de assegurar direitos coletivos e o interesse da cidade, levando em conta porém, a necessidade de facilitar e reduzir os custos da produção de moradias. É uma ação com expressivo sentido político, voltada para a resolução de um problema social. Não pode ser, portanto, encarada como uma questão apenas técnica. Seu encaminhamento deve ser marcadamente político, valendo-se dos subsídios técnicos que forem necessários.A participação da sociedade não pode ser descartada. Esta participação é indispensável para que as normas estabelecidas sejam representativas das vontades e das necessidades da população. Os movimentos de moradia, associações de moradores, sindicatos de trabalhadores, empresas da construção civil, entidades ambientalistas, instituições de ensino superior e outros organismos da sociedade civil devem estar presentes e trazer suas opiniões desde a elaboração do primeiro esboço da nova legislação. Isto não quer dizer que a prefeitura não deva ter posições claras. Avaliando os interesses em jogo (nem sempre declarados), a prefeitura deve agir no sentido de assegurar o caráter social da iniciativa, neutralizando os *lobbies* das empreiteiras, dos fabricantes de asfalto, dos especuladores imobiliários e de outros beneficiários dos altos custos dos projetos habitacionais.

A nova legislação (veja DICAS Condomínios Horizontais) deve garantir liberdade de concepção para os projetistas, ao invés de impedir que soluções inovadoras e criativas sejam postas em prática. A liberdade de concepção, no entanto, deve ser delimitada por padrões técnicos, evitando que a mudança traga efeitos negativos. É fundamental que os condicionantes técnicos das normas adotadas sejam expressos com clareza, de modo que facilitem o seu questionamento e revisão. Mais importante ainda é explicitar os objetivos, permitindo que a interpretação e a aplicação da lei busquem o bem-estar de todos os cidadãos, e não apenas a obediência a um conjunto de normas que nada têm a ver com as demandas da cidade.

Resultados

a) Econômicos

A flexibilidade da legislação urbanística permite reduções de custos nos projetos habitacionais pela possibilidade de adensar a ocupação dos lotes, reduzindo também os custos por residência no tocante a pavimentação, terraplenagem, e redes de infra-estrutura.

b) Sociais

Reduzindo-se os custos dos projetos habitacionais, as prefeituras podem aumentar a eficiência de suas ações em habitação, produzindo um volume maior de unidades. A implantação de empreendimentos pela iniciativa privada ou mesmo a auto-construção são beneficiadas pela redução de custos, facilitando a produção de moradias.

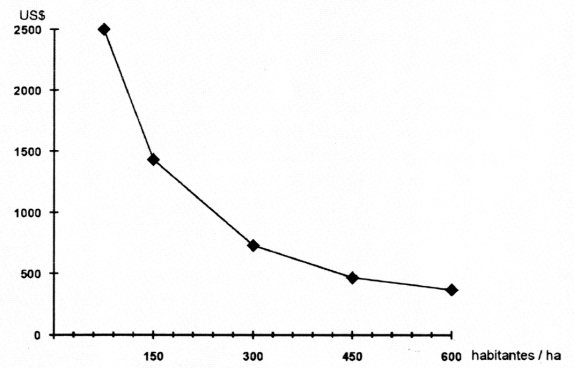
c) Urbanísticos

Contribui para a implantação de uma nova visão do espaço urbano, diferente daquela que vem triunfando nas cidades brasileiras. Ela deixa de estar a serviço do automóvel e fica menos hostil ao cidadão. A construção da paisagem urbana passa a considerar melhor as necessidades da sociedade: a flexibilidade e a criatividade podem substituir as obscuras definições técnicas.

d) Ambientais

É possível, com esta mudança de visão, oferecer ganhos em qualidade de vida aos habitantes. Mesmo os conjuntos destinados à população mais pobre podem oferecer um ambiente digno aos seus moradores, com oferta de espaços adequados para lazer e convivência. É possível, ainda, reduzir a impermeabilização do solo e as alterações radicais nas características geomorfológicas das áreas.

Custo dos Serviços Públicos* por habitação em relação à densidade (em US$)



*Pavimentação, Esgoto, Drenagem, Gás, Eletricidade, Água

e) Políticos

A alteração nas exigências legais contribui para a ampliação da cidadania e do direito à cidade, tanto por facilitar o acesso à moradia como por permitir a humanização do espaço urbano. Investindo-se na participação da sociedade no processo de revisão da legislação, consegue-se, ainda, incorporar mais atores às ações de governo municipal.

Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas - SP e da Fundação Ford).

AUTOR: MARCO ANTONIO DE ALMEIDA, A PARTIR DO RELATÓRIO DE MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA PARA O PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA.

Belo Horizonte-MG (2.060 mil hab.) produz diariamente 4,25 mil toneladas de lixo. As principais fontes de resíduos são a construção civil (52,90% do lixo é composto por entulho), comércio e residências (25,86% do total). O Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, iniciado em fevereiro de 1993, foi implantado buscando diminuir os impactos ambientais decorrentes da geração de lixo. Seus eixos principais são: a) aprimoramento e universalização dos serviços de limpeza urbana; b) reaproveitamento de materiais e tratamento de resíduos – reciclagem; e c) ações educativas para reduzir a produção de resíduos. As atividades desenvolvidas em cada um destes eixos visam melhorar as condições de trabalho, a valorização e qualificação dos trabalhadores da área de limpeza urbana – dos servidores da prefeitura aos catadores de papel – e viabilizar mecanismos de participação da sociedade.

IMPLANTAÇÃO

O modelo de gestão de resíduos sólidos foi implantado gradativamente, através de experiências-piloto, que contribuíram para consolidar o programa: antes da proposta ser adotada em larga escala, foram feitos testes em determinados locais, permitindo a correção das falhas.

O programa articulou-se através de diversos projetos:

Compostagem Simplificada: a coleta seletiva é realizada nas próprias fontes geradoras (restaurantes, mercados, podas de árvores e gramados realizadas pela prefeitura). A diferença em relação à coleta realizada em lixões é a não-contaminação com produtos tóxicos. Isso permite a produção de um "composto limpo" de alta qualidade, usado nas hortas comunitárias das escolas públicas e por agricultores de outros municípios.

Projeto Ponto Verde: eliminação de lixões e recuperação de áreas degradadas pelo despejo irregular de resíduos sólidos. Com o fim dos vetores de poluição e da queima de lixo, os espaços estão sendo reapropriados pela população local. Os caminhões comuns que antes faziam a coleta foram substituídos por caminhões compactadores – o que só foi possível com a colaboração da população, que passou a dispor o lixo de forma adequada.

Reciclagem do Entulho: este projeto proporciona uma fonte de economia para a prefeitura, que utiliza o entulho reciclado (veja DICAS Reciclagem de Entulho) em obras de pavimentação e manutenção das vias públicas. Os danos ambientais são minimizados na medida em que se evita o despejo de entulhos em terrenos vazios.

Projeto Vilas e Favelas: são utilizados mini-caminhões de coleta adaptados para a topografia destes locais – vias estreitas, pavimentação irregular, declives e aclives de difícil acesso -, possibilitando a ampliação dos serviços de coleta de resíduos sólidos. Caçambas estacionárias são utilizadas somente aos fins-de-semana, para recolhimento de entulho. Assim, a população não deposita resíduos indisciplinadamente e diminui a proliferação de insetos e roedores.

Coleta Seletiva: foi organizada a partir de locais de Entrega Voluntária (LEV's) situados em igrejas, empresas, hospitais públicos e núcleos comunitários. O público é envolvido no projeto e incentivado a participar através de atividades culturais, que demonstram a necessidade da reciclagem (veja DICAS Coleta Seletiva e Reciclagem do Lixo), mostrando-a como um fator benéfico para a natureza, a população e o governo.

Biorremediação no Aterro Sanitário: trata-se de um sistema, inédito no Brasil, que utiliza bactérias para acelerar o processo de decomposição do lixo. Além de ampliar a vida útil do aterro, este sistema gera um composto que pode ser utilizado na recuperação de solos degradados pela ação de mineradoras. O local, situado a 15 quilômetros da região central, com um lago e uma grande área verde arborizada, não possui o mau-cheiro tão comum aos aterros sanitários, não afetando a população do entorno. Nele, os servidores de limpeza pública promovem pescarias, jogos e encontros de confraternização.

GERAÇÃO DE RENDA

A prefeitura estabeleceu uma parceria com a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis (ASMARE), cedendo-lhe dois galpões na região central, que são utilizados como depósito dos materiais recolhidos. Esse trabalho obtém, por dia, cerca de 5 toneladas de papel e papelão e a prefeitura economiza com serviços de coleta e aterramento, em média, R$ 9.000,00 por mês.

A partir da organização dos catadores em cooperativas (veja DICAS Cooperativas de Catadores de Papel), eles passaram a ter um rendimento mensal que varia de 1,5 a 3 salários mínimos. Outro fator importante na melhoria de seu padrão de vida é a complementação de um salário mínimo por mês para as famílias que mantêm seus filhos na escola.

A iniciativa, além de incentivar o cooperativismo e proporcionar a elevação da qualidade de vida dos catadores, foi importante para o reconhecimento e a legitimação de suas atividades por parte da população, que até então encarava-as como práticas marginais e não como trabalho efetivo.

Os projetos Vilas e Favelas e Ponto Verde têm gerado empregos para os moradores carentes que são contratados para frentes de trabalho por períodos determinados. Os vidros provenientes da coleta seletiva geram recursos que são destinados integralmente para a Santa Casa de Misericórdia. Não há dados sobre o retorno financeiro da comercialização do composto orgânico com o setor agrícola.

FUNCIONALISMO MUNICIPAL

A valorização da atividade do trabalhador da limpeza urbana tem sido um dos pontos altos do programa. O funcionalismo, além da melhora nas condições de trabalho, obteve ganhos salariais diretos e indiretos na atual gestão.

Foram instalados 100 micropontos de apoio para os garis, com espaço para as refeições, troca de roupa, banho e sanitários. Contam com plano de saúde extensivo ao cônjuge e aos dependentes legais, com um custo limitado a 3% de seu salário mensal; o restante é subsidiado pela SLU (Superintendência de Limpeza Urbana).

Há eventos e atividades culturais, como grupos de teatro e coral dos garis, atividades de alfabetização de adultos, programas de recuperação de alcoólatras e acompanhamento psicológico.

GERENCIAMENTO E PARCERIAS

O estabelecimento de diversas parcerias – com outros órgãos públicos e com a sociedade civil, através de setores empresariais, igrejas e organizações comunitárias – tem sido a tônica de gerenciamento das diversas atividades do programa.

No setor público, as principais parcerias são realizadas no interior da própria administração municipal, através do trabalho articulado com outras secretarias: Educação e Meio-Ambiente na mobilização das escolas e em atividades de educação e conscientização ambiental; Saúde e Cultura, através do Projeto Ponto Verde; Abastecimento, no que se refere ao manuseio e destinação do composto orgânico, etc. No convênio com a ASMARE, a Secretaria de Desenvolvimento Social participa no programa de auxílio financeiro às famílias de catadores de papel que mantêm seus filhos na escola.

Vale destacar também a parceria entra a SUDECAP (Superintendência de Desenvolvimento da Capital) e o SINDUSCON (Sindicato da Construção Civil), que organiza o entulho das obras para que ele seja recolhido e reciclado pela SLU.

No caso de coleta seletiva, igrejas, associações empresariais, categorias profissionais, hospitais e farmácias estão envolvidos na manutenção dos LEVs. Estas parcerias procuram também mercado para os materiais reciclados, através de contatos com associações empresariais como a Latasa, Abividro e Grupo Gerdau.

DIFICULDADES

O programa enfrenta dificuldades que, em alguns casos, levam muito tempo para serem superadas. Um exemplo é o da Usina de Reciclagem de Entulho, que teve adiada a sua entrada em operação devido à resistência da população local. Embora a usina possua capacidade operacional para reciclar 120 toneladas por dia, está reciclando apenas 80 toneladas – ociosidade decorrente da limitação do horário de funcionamento negociado entre os moradores e a SLU.

No caso do composto orgânico, o problema é atender a demanda. As 8 toneladas produzidas por dia são utilizadas prioritariamente nas hortas comunitárias das escolas públicas. O restante é insuficiente para atender os agricultores de várias regiões de Minas Gerais que têm procurado pelo produto.

Outra dificuldade relaciona-se ao objetivo de redução do volume de lixo gerado na própria fonte de produção, pois essa redução (veja DICAS Coleta Seletiva e o Princípio dos 3 Rs) depende de uma série de variáveis que fogem ao raio de ação de uma política pública municipal. Como atestam pesquisas, fatores sócio-econômicos influem diretamente no padrão de consumo (e, portanto, de produção de lixo) da população.

Resultados

Para além da economia diária de 2,4% no volume de lixo destinado ao aterro sanitário, da reutilização de resíduos na agricultura, comércio, obras públicas, da melhoria da qualidade de vida dos catadores de papel e funcionários da limpeza pública, o que tem sido apontado como principal resultado do programa é o ganho ambiental em termos de consciência pública. A mudança de comportamento da população em relação ao problema dos resíduos sólidos urbanos pode contribuir decisivamente para a redução de lixo na própria fonte de produção.

O programa propiciou novas formas de diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil, dos movimentos organizados às empresas, passando pelas associações de bairro, igrejas e o cidadão comum. A estratégia de comunicação e a valorização da discussão sobre alternativas para a limpeza urbana foram determinantes.

Um levantamento feito pela SLU sobre a cobertura que a mídia tem dado a suas atividades pode ser um indicador da repercussão do programa e da forma com que tem dialogado com a sociedade. Em 1993, foram veiculadas 143 matérias pelos jornais, sendo 34 negativas e 109 positivas. Em 1994, o número subiu para 404 matérias, sendo 121 negativas e 283 positivas. Em 1995, o total foi de 373, sendo 52 negativas e 321 positivas. Com relação à cobertura televisiva, que era de 47 matérias em 1993, passou a 217 em 1995.

Outro indicador do reconhecimento do trabalho são os prêmios atribuídos ao programa por organismos nacionais e internacionais.

Em relação às parcerias, um fator positivo é a maneira como os programas de geração de renda vem sendo implantados, através da incorporação ativa dos envolvidos a um modelo de trabalho regular e ambientalmente importante. Ao contrário de experiências implantadas em outros municípios, não se trata de simples troca de material reciclável por tickets-refeição ou de leite. A SLU tem procurado divulgar e demonstrar a relevância social deste trabalho, contribuindo para aumentar a auto-estima dos trabalhadores envolvidos.

Fonte: SLU - Relatório Abril de 1996

COMPOSIÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE

TIPO DE RESÍDUO	PARTICIPAÇÃO (em %)
Domiciliar e Comercial	25,86%
Feiras e Mercados	0,23%
Podas	0,55%
Capina	8,94%
Raspagem mecânica	4,58%
Varrição	6,35%
Hospitalar	0,59%
Entulho	52,90%
TOTAL	100,00%

Os Muitos Centros de uma Cidade

Estimular o aparecimento de centros de bairro cria condições para o desenvolvimento do comércio e dos serviços públicos e melhora a qualidade de vida dos cidadãos.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

O crescimento da cidade altera substancialmente sua estrutura urbana, à medida que surgem novos bairros. A expansão da ocupação e o aumento da população estimulam o aparecimento dos *centros de bairro*, áreas voltadas ao comércio e à prestação de serviços, atendendo às demandas presentes nos novos bairros. Este movimento deve ser considerado positivo pois reduz a quantidade e extensão dos deslocamentos, diminuindo a necessidade de transporte coletivo; facilita o acesso aos serviços públicos e ao comércio. Além disso, os centros de bairro assumem um papel importante na constituição da identidade das comunidades locais, funcionando como um ponto de referência e expressão simbólica das condições de vida e das aspirações dos seus moradores.

São grandes as probabilidades, no entanto, de que esses novos usos produzam uma configuração que não é a mais desejável. E, então, em decorrência da forma como se dá a consolidação da estrutura urbana, o centro de bairro enfrenta obstáculos ao seu desenvolvimento. Os impactos negativos na qualidade de vida estendem-se ao transporte coletivo, ao trânsito de veículos e de pedestres, à segurança e à acessibilidade aos serviços públicos.

O governo municipal pode intervir nos centros de bairro, estimulando e ordenando o seu desenvolvimento. Em alguns casos, a intervenção pode contribuir, também, para impedir ou reverter processos de degradação.

O QUE FAZER?

As ações voltadas aos centros de bairro não podem perder de vista o bem-estar dos cidadãos. Devem, portanto, ter como objetivo maior a promoção da melhoria da qualidade de vida de todos aqueles que estão ligados ao bairro e o seu centro.

Os centros de bairro, nesse sentido, devem ter condições de atender o máximo de necessidades da população, evitando deslocamentos e promovendo o desenvolvimento local. Devem oferecer não só atividades comerciais e prestação de serviços por particulares, mas também podem ser utilizados como instrumento de descentralização dos serviços públicos. Pode-se implantar equipamentos integrados, de forma que o cidadão encontre informações e atendimento em diversas áreas de atuação da prefeitura. Com investimentos relativamente pequenos, é possível instalar um posto de atendimento integrado a outros equipamentos e serviços (terminal de ônibus, posto de saúde, posto de policiamento ou a um centro comunitário) (veja DICAS Integração Pontual do Transporte Coletivo). O posto de atendimento pode oferecer, também, serviços de órgãos públicos não municipais, mediante convênio para sua implantação e manutenção.

As intervenções devem facilitar o acesso da população ao comércio e às empresas prestadoras de serviços, através da regulamentação de estacionamento, adequação de itinerários e de pontos de ônibus e criação de áreas de circulação de pedestres e ciclistas, entre outros.

O centro de bairro pode apresentar, também, uso voltado à convivência e ao lazer, oferecidos pelo setor privado ou pelos serviços públicos. A promoção de eventos e atividades culturais nos centros de bairro, além de contribuir para a regionalização e descentralização da ação cultural, pode contribuir para consolidar o uso para lazer. O alargamento de vias, priorizando o espaço do pedestre e da bicicleta, ou projetos de reforma e redefinição de espaços como praças e canteiros centrais de avenidas também podem tornar mais atraente o centro de bairro como espaço de convivência. Em algumas situações, pode-se implantar um centro cultural em áreas ou edifícios sub-utilizados ou degradados, recuperando-os em parceria com a iniciativa privada.

O PAPEL DA PREFEITURA

A intervenção em centros de bairro requer ações planejadas e estruturadas, envolvendo diversas áreas da prefeitura. Isso implica a necessidade de uma coordenação firme do processo. A extensão e o grau de descentralização da estrutura urbana do município são fatores diretamente associados à complexidade da intervenção e, conseqüentemente, com as necessidades de planejamento e coordenação.

As intervenções nos centros de bairro atingem diretamente a vida dos cidadãos. É indispensável, portanto, que sejam precedidas por um processo de discussão com todos os setores envolvidos. A prefeitura deve ouvir múltiplas opiniões nos seus diversos departamentos e em órgãos públicos de outras esferas de governo e na sociedade.

Avança-se ainda mais na participação popular, se for elaborado um programa que preveja intervenções conjuntas entre a prefeitura e a população. Como exemplo disto, pode-se realizar atividades em mutirão ou transferir parte das ações para as empresas e moradores.

Os empresários locais devem ser convidados a aderir ao projeto. Isto não exclui as empresas beneficiadas de participar do financiamento de sua implantação, para que os benefícios gerados pelos investimentos públicos não fiquem sem contrapartida. O instrumento jurídico da contribuição de melhoria pode ser utilizado para recuperar os investimentos da prefeitura.

A definição prévia dos bairros em que se pretende atuar evita a dispersão de esforços. Para orientar a escolha, devem ser avaliados critérios como necessidade de geração de empregos na área, serviços públicos existentes, possibilidades de obtenção da adesão e participação da sociedade, infra-estrutura disponível na área, grau de degradação urbana e capacidade de polarização de serviços do centro de bairro.

Para cada centro em que se pretende atuar é preciso realizar estudos de caracterização sócio-econômica e de acessibilidade, definindo exatamente a área a ser tratada como centro.

EXPERIÊNCIA

A Prefeitura de **Porto Alegre-RS** vem desenvolvendo o *Projeto Centros de Bairro*, com o objetivo de reforçar os já existentes e criar novos centros de bairro na cidade. Este objetivo faz parte de uma política de descentralização da ação municipal, buscando a constituição de uma rede de centros autônomos, que possam suprir as demandas dos bairros.

A partir de um grupo de trabalho da Secretaria do Planejamento, foi montada uma equipe maior, com técnicos de vários órgãos municipais e estaduais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e representantes de entidades comunitárias. Durante dois meses, esta equipe realizou atividades de levantamento e caracterização ambiental nas áreas escolhidas e tomou conhecimento das demandas locais.

A etapa seguinte foi a realização de "Oficinas de Projetos" nos bairros, para a elaboração de diretrizes para os bairros. Após um trabalho de discussão no grupo técnico responsável pelo projeto, os resultados das "oficinas" foram submetidos à apreciação dos envolvidos, em reuniões nos bairros. O resultado final desta etapa foi uma espécie de "catálogo de idéias", apresentando o potencial de desenvolvimento dos centros de bairro.

Reconhecendo a impossibilidade de implementação de todos os projetos com recursos unicamente municipais, a prefeitura desencadeou um processo de consolidação dos centros de bairro que necessitará da participação de vários segmentos sociais para sua implantação. Nessa linha de atuação, os investimentos públicos deverão ter o caráter de indutores do investimento privado. Ou seja, as ações da prefeitura, previamente discutidas com a população, deverão viabilizar investimentos privados orientados para a valorização da área como espaço integrador de uma identidade local e do desenvolvimento do bairro.

Resultados

a) Sociais

A implantação de uma política de revitalização ou desenvolvimento dos centros de bairro permite o aparecimento de novas relações e dinâmicas sociais na vida urbana. A reconfiguração dos espaços públicos do cotidiano do cidadão possibilita valorizar as identidades locais, estimula a convivência e a integração dos moradores e usuários. No caso dos bairros periféricos, onde houve uma ocupação recente e na maioria das vezes por migrantes, este reforço da identidade reduz a alienação da cidade. O morador recém-chegado tem mais condições de se integrar na nova realidade, deixando de ver seu bairro apenas como dormitório.

Outro resultado social importante - e de especial relevância em cidades maiores, onde a estrutura urbana torna penoso o deslocamento até o centro da cidade - é a possibilidade de ampliar o acesso da população aos serviços públicos.

b) Econômicos

O reforço dos centros de bairro cria condições para o desenvolvimento do comércio e da rede de serviços locais, inclusive gerando empregos que beneficiarão os moradores do próprio bairro.

Reduz as deseconomias de concentração, ou seja, os impactos negativos gerados pela concentração de atividades em uma única área, com efeitos importantes sobre os gastos e custos de transporte, equipamentos sociais e infra-estrutura urbana.

c) Urbanísticos

As intervenções nos centros de bairro alteram a configuração urbana, estabelecendo novas relações entre cidade e cidadãos. Tendem a reduzir a necessidade de deslocamentos motorizados para trabalho e aquisição de bens e serviços e a aumentar a oferta e a qualidade da infra-estrutura, dos serviços e equipamentos de lazer. Desta forma, contribuem para o desenvolvimento de um modelo de cidade que privilegia a qualidade de vida dos cidadãos.

d) Políticos

A articulação com empresários locais para a implantação do projeto pode criar oportunidades para vencer eventuais resistências que alguns governos do campo democrático-popular encontram por parte desse setor. Cria, também, condições para abertura de novos canais de negociação política, inclusive em outras questões.

Por exigir um grande esforço de contato e discussão com os interessados, o processo de intervenção amplia a capacidade de articulação do governo municipal com a sociedade. Pode, ainda, democratizar as decisões sobre projetos e usos do espaço urbano, na medida em que estiver integrado a um projeto mais amplo de descentralização do poder e de participação popular.

Plano Municipal de Transportes

O planejamento integrado entre transportes, trânsito e sistema viário permite à Prefeitura melhorar a qualidade de vida dos cidadãos ao diminuir o tempo e os custos do deslocamentos e aumentar a acessibilidade aos equipamentos urbanos.

AUTOR: ROBERTO MOREIRA

O transporte coletivo é um serviço essencial e influencia diretamente a qualidade de vida da população das cidades. Faz parte do cotidiano da maioria das pessoas que se deslocam para trabalhar, estudar, etc. Por outro lado, o transporte participa da dinâmica de desenvolvimento da cidade, e interfere concretamente em sua organização espacial e social.

Assim , o transporte, entendido como a necessidade de deslocamentos do cidadão, deve ser tratado como processo que envolve todos os aspectos relativos à circulação, e sua gestão deve ser integrada com a gestão do trânsito e do sistema viário.

Para uma ação planejada na área de transportes é necessário que seja estruturado um *Plano Municipal de Transportes*, que definam as políticas setoriais para transporte coletivo, trânsito e vias públicas, de maneira integrada, e as ações devem ser planejadas em termos de tempo e de recursos.

ASPECTOS GERAIS DO PLANO

A melhoria da qualidade de vida da população urbana deve ser o principal eixo da política definida no Plano de Transportes. As condições em que o cidadão realiza seus deslocamentos na cidade, e a acessibilidade aos equipamentos urbanos tem peso significativo nesta qualidade.

a) prioridade para o transporte coletivo e o pedestre

Historicamente o automóvel tem sido privilegiado na utilização do sistema viário. A cultura do automóvel, visto como símbolo de status, e como única alternativa de deslocamento para as pessoas com melhores condições financeiras, justificou políticas que buscavam viabilizar a cidade para a circulação dos carros, em detrimento do transporte coletivo (veja DICAS Invertendo Prioridades na Vias Públicas), produzindo as atuais situações caóticas de congestionamentos e poluição. Um Plano de Transportes, portanto, deve buscar a inversão desta lógica, priorizando o transporte coletivo e as áreas destinadas aos pedestres, áreas de circulação e em especial, as calçadas.

b) estrutura organizacional

Para um efetivo gerenciamento do transporte, é fundamental que a estrutura da gestão seja bem montada. Uma experiência bem sucedida em algumas cidades é a criação de uma secretaria de transportes abrangendo as áreas de transporte, trânsito e vias públicas. O fato das três áreas estarem sob o mesmo comando facilita a ação articulada nos projetos comuns.

A criação de uma empresa pública operadora de transporte coletivo, testada em alguns lugares, teve resultados bastante diversos e polêmicos. No entanto, a estruturação de uma empresa pública com atribuições de gestão dá ao Poder Público maior agilidade e eficiência na administração do transporte, além de ampliar a capacidade de intervenção quando ocorrem problemas com as empresas privadas.

TRANSPORTE COLETIVO

O Plano deve apontar diretrizes que fortaleçam a gestão do transporte e o controle do sistema, para o planejamento e a política tarifária.

a) o modelo de gestão

Entende-se por modelo de gestão o conjunto de regras que definem a atuação do Poder Público na área de transporte, particularmente na relação com os operadores, públicos ou privados. Este modelo determina, inclusive, como se processam as atividades de planejamento, fiscalização, remuneração dos operadores, política tarifária, etc.

Na relação com os operadores, o modelo adotado na maioria das cidades brasileiras, é a "permissão" ou "concessão" do serviço. Neste modelo, o operador é remunerado pela tarifa, o que o leva a encontrar uma equação econômico-financeira satisfatória para a empresa, manipulando o nível de serviço oferecido à população.

Alguns modelos alternativos foram testados nos últimos anos demonstrando êxitos: a câmara de compensação e a contratação por serviço prestado, mais conhecido como municipalização.

Na câmara de compensação o equilíbrio econômico-financeiro das empresas é garantido através de um mecanismo de compensação entre linhas mais rentáveis e as deficitárias. O modelo continua sendo a "permissão "ou "concessão".

Na contratação por serviço prestado as empresas operadoras são contratadas e remuneradas por serviço prestado (quilômetro rodado, por exemplo). Neste modelo, a autoridade do Poder Público sobre o sistema de transporte aumenta bastante, principalmente pelo controle exercido sobre a receita, que passa a ser da prefeitura.. Para a implantação deste modelo é necessário que o órgão gestor esteja efetivamente capacitado para exercer as funções de controle do sistema (oferta e demanda), de especificação da oferta e da administração da receita do sistema.

b) política tarifária

A planilha tarifária (veja DICAS As Tarifas de Ônibus) utilizada pela prefeitura deve ser verificada e confrontada com planilhas adotadas em outras cidades. As recomendações da ANTP - Associação Nacional de Transporte Público, que tem coordenado em nível nacional as discussões sobre o tema, merecem atenção especial.

As indicações sobre a política tarifária, contidas no Plano de Transportes, devem evitar a adoção de gratuidades, uma vez que este mecanismo, amplamente utilizado nas cidades brasileiras, tende a distorcer o valor da tarifa. A isenção para uma parcela de usuários, sem a entrada adicional de recursos no sistema, aumenta a tarifa paga pelo restante da população.

c) estrutura de planejamento e fiscalização

Na definição da estrutura de gestão do sistema, deve-se prever uma estrutura eficiente de planejamento, com equipe, recursos e a utilização de técnicas modernas. O plane-

jamento do transporte deve garantir que os recursos (ônibus, pessoal, etc.) sejam utilizados da melhor forma possível.. Para garantir que o serviço especificado pelo planejamento será cumprido, é indispensável uma boa estrutura de fiscalização e controle. Existem equipamentos de custo relativamente baixo, que podem auxiliar nessa tarefa.

d) medidas concretas

Após a definição de linhas gerais, o Plano deve conter indicações de ações concretas para a melhoria do transporte na cidade, como por exemplo: a criação de novas linhas e alterações das já existentes; integração em terminais ou através de bilhetagem automática; implantação de abrigos no pontos de parada e aumento e renovação da frota.

TRÂNSITO E CIRCULAÇÃO

Os problemas de trânsito e circulação deixaram de ser uma exclusividade das cidades grandes. Assim, um Plano de Transporte, independente do porte do município, deve conter indicações para o tratamento destas questões.

O órgão de gestão do trânsito deve estar preparado para fazer o planejamento da circulação na cidade, ter equipes de operação para os corredores mais problemáticos e manter programas de educação para o trânsito, particularmente para as crianças.

Apesar das questões de circulação serem demandas eminentemente municipais, a Constituição Federal define como atribuição exclusiva da União legislar sobre trânsito, o que faz principalmente através do Código Nacional de Trânsito. Este, por sua vez, atribui a responsabilidade da fiscalização do trânsito ao Estado, através dos Detrans e Polícia Militar.

O município fica, portanto, restrito na sua atuação sobre os problemas de circulação na cidade. Alguns municípios em convênio com o Governo do Estado, assumem as atribuições de fiscalização do trânsito e recebem recursos arrecadados com multas. Este processo conhecido como *municipalização* é uma forma de prover o município de poder e recursos para uma atuação mais eficaz na gestão do trânsito.

O Plano deve estabelecer diretrizes para segurança e educação no trânsito, sinalização, operação de corredores, passagens de pedestres, manutenção de vias e construção de novas vias.

PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

É importante que a sociedade participe na elaboração do Plano de Transporte, para garantir que as questões sejam analisadas do ponto de vista dos vários atores envolvidos. Na ausência de mecanismos institucionais, deve-se incorporar, na discussão, os representantes de setores organizados como o sindical, popular, empresarial, e outros.

O Plano de Transporte deve discutir a implantação de mecanismos de participação que permitam o controle social sobre as ações do Poder Público. Mecanismos como o Conselho de Transporte (veja DICAS Conselho Municipal de Transporte) e a inclusão de membros da sociedade em Conselhos de Administração de empresas públicas, garante que sejam levadas em conta as demandas da sociedade, e dão maior legitimidade às ações do Poder Público.

Etapas de Formulação

a) Diagnóstico - O primeiro passo para a definição do Plano é realizar um diagnóstico mínimo sobre a situação do setor de transportes na cidade. Podemos citar algumas questões importantes: estrutura atual de gestão do transporte (incluindo trânsito e vias públicas); modelo de gestão vigente; forma de relação entre o Poder Público e os empresários do transporte coletivo; legislação municipal para o assunto; opinião dos cidadãos sobre o preço e a qualidade dos serviços; mobilização popular existente, mecanismos de participação popular, relevância dos problemas de trânsito e circulação em relação ao transporte coletivo, tendências de expansão urbana.

Este diagnóstico deverá ser aprofundado nos aspectos específicos de cada município.

b) Identificação de propostas existentes - As propostas existentes para a cidade devem ser levantadas junto aos setores organizados da sociedade. O conteúdo dessas propostas deve ser analisado e discutido com os proponentes.

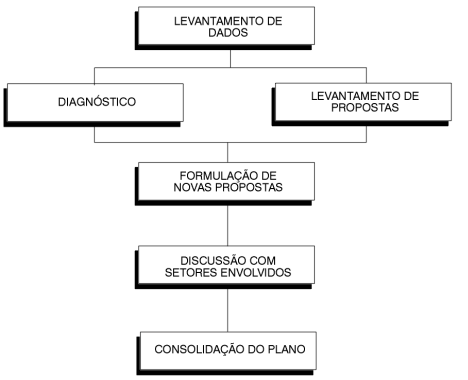
c) Formulação de novas propostas - Após a elaboração do diagnóstico e do levantamento das propostas já existentes, passa-se para a discussão e a elaboração das novas propostas.

Estas podem ser elaboradas em caráter preliminar, sem necessidade, ainda, de detalhamento completo, e sem se estar preso a minúcias técnicas.

d) Discussão com setores envolvidos - Nesta fase, discute-se com os setores da sociedade envolvidos na elaboração do Plano, para que se consolidem as propostas elaboradas. É importante que a discussão incorpore o máximo de setores, incluindo aqueles diretamente ligados ao tema (trabalhadores, empresários, técnicos e usuários do transporte coletivo) e representantes de outros setores sociais ligados diretamente ao tema, procurando incorporar o máximo de contribuições.

e) Redação do Plano e apresentação à Câmara Municipal - encerrada a etapa de discussão, pode-se elaborar o documento final, a ser apresentado à Câmara Municipal.. Nesta etapa, é importante o apoio de técnicos para que o detalhamento e a redação final das propostas sejam fiéis às discussões e não dêem margens a dúvidas.

Fluxograma da Elaboração do Plano Municipal de Transportes



Reciclagem de Entulho

O entulho, com a reciclagem, passa de vilão a aliado da administração municipal.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: TARCÍSIO P PINTO

A quantidade de entulho gerado nas construções que são realizadas nas cidades brasileiras demonstra um desperdício irracional de material: desde a sua extração, passando pelo seu transporte e chegando à sua utilização na construção. Os custos desta irracionalidade são distribuídos por toda a sociedade, não só pelo aumento do custo final das construções como também pelos custos de remoção e tratamento do entulho. Na maioria das vezes, o entulho é retirado da obra e disposto clandestinamente em locais como terrenos baldios, margens de rios e de ruas das periferias. A prefeitura compromete recursos, nem sempre mensuráveis, para a remoção ou tratamento desse entulho: tanto há o trabalho de retirar o entulho da margem de um rio como o de limpar galerias e desassorear o leito de córregos onde o material termina por se depositar. O custo social total é praticamente impossível de ser determinado, pois suas conseqüências geram a degradação da qualidade de vida urbana em aspectos como transportes, enchentes, poluição visual, proliferação de vetores de doenças, entre outros. De um jeito ou de outro, toda a sociedade sofre com a deposição irregular de entulho e paga por isso.

Como para outras formas de resíduos urbanos (veja DICAS Coleta Seletiva e Reciclagem do Lixo), também no caso do entulho o ideal é reduzir o volume e reciclar a maior quantidade possível do que for produzido.

A RECICLAGEM

Apesar de causar tantos problemas, o entulho deve ser visto como fonte de materiais de grande utilidade para a construção civil. Seu uso mais tradicional - em aterros - nem sempre é o mais racional, pois ele serve também para substituir materiais normalmente extraídos de jazidas ou pode se transformar em matéria-prima para componentes de construção, de qualidade comparável aos materiais tradicionais.

É possível produzir agregados - areia, brita e bica corrida para uso em pavimentação, contenção de encostas, canalização de córregos, e uso em argamassas e concreto. Da mesma maneira, pode-se fabricar componentes de construção - blocos, briquetes, tubos para drenagem, placas. Para todas estas aplicações, é possível obter similaridade de desempenho em relação a produtos convencionais, com custos muito competitivos. De qualquer forma, a compatibilidade entre as aplicações e os materiais e componentes produzidos deve ser levada em conta. A produção de componentes deve considerar a necessidade de cuidados especiais para que a composição do entulho não prejudique o produto final. Além disso, o controle da composição e do processamento do material é indispensável.

A prefeitura deve iniciar a implantação do programa fazendo um levantamento da produção de entulho no município, estimando os custos diretos e indiretos causados pela deposição irregular. Com base nestas informações será possível determinar a tecnologia a ser empregada, os investimentos necessários e a aplicação dos resíduos reciclados.

A implantação da reciclagem do entulho, assim como da sua sistemática de coleta, é mais eficiente se contar também com os agentes privados envolvidos na indústria da construção, em especial nas cidades onde o volume de obras realizadas pela administração municipal não produzir resíduos em escala suficiente para justificar a reciclagem.

A reciclagem de entulho pode ser realizada com instalações e equipamentos de baixo custo, apesar de existirem opções mais sofisticadas tecnologicamente. Havendo condições, pode ser realizado na própria obra que gera o resíduo, eliminando os custos de transporte.

É possível contar com diversas opções tecnológicas, mas todas elas exigem áreas e equipamentos destinados à seleção, trituração e classificação de materiais. As opções mais sofisticadas permitem produzir a um custo mais baixo, empregando menos mão-de-obra e com qualidade superior. Exigem, no entanto, mais investimentos e uma escala maior de produção. Por estas características, adequam-se, normalmente, a cidades de maior porte.

A implantação de usinas de reciclagem ou fábricas de componentes de uso comum a vários municípios - através de consórcios - depende, principalmente, da distância entre eles, dada a importância dos custos de transporte, e tende a ser possível apenas para municípios muito próximos.

COLETA DO ENTULHO

Para resolver o problema do entulho é preciso organizar um sistema de coleta eficiente, minimizando o problema da deposição clandestina. É necessário estimular, facilitando o acesso a locais de deposição regular estabelecidos pela prefeitura. A partir de uma coleta eficaz é possível introduzir práticas de reciclagem para o reaproveitamento do entulho.

Para cidades maiores, é importante que a coleta de entulho seja realizada de forma desconcentrada, com instalações de recebimento de entulho em várias regiões da cidade. Em contrapartida, é preciso lembrar que a concentração dos resíduos torna mais barata a sua reciclagem, reduzindo os gastos com transporte, que, em geral, é a variável mais importante num processo de reciclagem. Há portanto, uma equação a ser resolvida, envolvendo custos e quantidade de locais para deposição regular. Estabelecer dias de coleta por bairro, onde a população pode deixar o entulho nas calçadas para ser recolhido por caminhões da prefeitura é uma prática já adotada em alguns municípios. Entretanto, só é eficaz se for possível manter a regularidade do atendimento, sem perder a confiança da população. A divulgação dos locais e dias de recolhimento e o estabelecimento de medidas rigorosas de fiscalização não podem ser dispensadas. Este sistema de coleta, apesar de muito prático para os produtores do entulho, implica altos custos para a prefeitura.

A política de coleta do entulho deve ser integrada aos demais serviços de limpeza pública do município. Pode-se aproveitar programas já existentes ou, ao contrário, a partir do recolhimento de entulho implantar novos serviços como a coleta de "bagulhos" (por exemplo, móveis

usados) que normalmente têm o mesmo tipo de deposição irregular e tão danosa quanto o entulho.

Mas o entulho surge não só da substituição de componentes pela reforma ou reconstrução. Muitas vezes é gerado por deficiências no processo construtivo: erros ou indefinições na elaboração dos projetos e na sua execução, má qualidade dos materiais empregados, perdas na estocagem e no transporte. Estes desperdícios podem ser atenuados através do aperfeiçoamento dos controles sobre a realização das obras públicas e também através de trabalhos conjuntos com empresas e trabalhadores da construção civil, visando aperfeiçoar os métodos construtivos, reduzindo a produção de entulho e os desperdícios de material.

EXPERIÊNCIAS

Nos EUA, Japão, França, Itália, Inglaterra e Alemanha e outros países a reciclagem de entulho já se consolidou, com centenas de unidades instaladas. Os governos locais dispõem de leis exigindo o uso de materiais reciclados na construção e em serviços públicos.

No Brasil, entretanto, o reaproveitamento do entulho é restrito, praticamente, à sua utilização como material para aterro e, em muito menor escala, à conservação de estradas de terra. A prefeitura de São Paulo, em 1991, implantou uma usina de reciclagem com capacidade para 100 t/hora, produzindo material utilizado como sub-base para pavimentação de vias secundárias, numa experiência pioneira no Hemisfério Sul.

Em Belo Horizonte-MG (veja DICAS Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte), a prefeitura está implantando um programa para correção ambiental de áreas degradadas pela deposição clandestina de entulho, com a criação de uma rede de áreas para sua captação. O programa é completado pela instalação de usinas de reciclagem que produzirão materiais para uso em obras e serviços públicos, que deverão entrar em operação ainda em 1994.

Resultados

a) Ambientais

Os principais resultados produzidos pela reciclagem do entulho são benefícios ambientais. A equação da qualidade de vida e da utilização não predatória dos recursos naturais é mais importante que a equação econômica. Os benefícios são conseguidos não só por se diminuir a deposição em locais inadequados (e suas conseqüências indesejáveis já apresentadas) como também por minimizar a necessidade de extração de matéria-prima em jazidas, o que nem sempre é adequadamente fiscalizado. Reduz-se, ainda, a necessidade de destinação de áreas públicas para a deposição dos resíduos.

b) Econômicos

As experiências indicam que é vantajoso também economicamente substituir a deposição irregular do entulho pela sua reciclagem. O custo para a administração municipal é de US$ 10 por metro cúbico clandestinamente depositado, aproximadamente, incluindo a correção da deposição e o controle de doenças. Estima-se que o custo da reciclagem significa cerca de 25% desses custos.

A produção de agregados com base no entulho pode gerar economias de mais de 80% em relação aos preços dos agregados convencionais. A partir deste material é possível fabricar componentes com uma economia de até 70% em relação a similares com matéria-prima não reciclada. Esta relação pode variar, evidentemente, de acordo com a tecnologia empregada nas instalações de reciclagem, o custo dos materiais convencionais e os custos do processo de reciclagem implantado. De qualquer forma, na grande maioria dos casos, a reciclagem de entulho possibilita o barateamento das atividades de construção.

c) Sociais

O emprego de material reciclado em programas de habitação popular traz bons resultados. Os custos de produção da infra-estrutura das unidades podem ser reduzidos. Como o princípio econômico que viabiliza a produção de componentes originários do entulho é o emprego de maquinaria e não o emprego de mão-de-obra intensiva, nem sempre se pode afirmar que a sua reciclagem seja geradora de empregos.

Saneamento Ambiental

Investimento em saneamento, principalmente no tratamento de esgoto, diminui a incidência de doenças e internações hospitalares e evita o comprometimento dos recursos hídricos do município.

AUTOR: ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA COSTA

A percepção de que a maior parte das doenças são transmitidas principalmente através do contato com a água poluída e esgotos não tratados levou os especialistas a procurar as soluções integrando várias áreas da administração pública. Nascia assim a idéia de *saneamento*, isto é, o ato de tornar o espaço são, habitável, higiênico.

As ações de saneamento são uma série de medidas prévias que garantem a adequada ocupação do solo urbano. Abrangem desde o abastecimento de água, o cuidado com a destinação de resíduos sólidos e esgotamento sanitário, até obras de drenagem urbana, controle de vetores e focos de doenças transmissíveis, e mesmo a preocupação com a melhoria das condições de habitação e a educação sanitária e ambiental. De fato, atualmente, emprega-se o conceito mais adequado de *saneamento ambiental*. Com o crescimento desordenado das cidades, no entanto, as obras de saneamento têm se restringido ao atendimento de emergências: evitar o aumento do número de vítimas de desabamento, contornar o problema de enchentes, ou controlar epidemias de cólera ou dengue.

RESPONSABILIDADES

O saneamento básico é de responsabilidade do município. No entanto, em virtude dos custos envolvidos, algumas das principais obras sempre foram administradas por órgãos estaduais ou federais e quase sempre restritas a soluções para o problema com enchentes.

As obras de coleta de esgotos receberam atenção apenas na década de 70, quando foi empreendido um amplo plano de financiamento, contando com recursos do FGTS. O Planasa – Plano Nacional de Saneamento elaborado pelo governo federal – pretendia transferir para o âmbito estadual o monopólio dos serviços de saneamento, incentivando a criação de companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) e a concessão dos serviços municipais por até 30 anos. As CESBs, em detrimento do esgotamento sanitário, continuaram privilegiando o abastecimento de água, que representa menores custos e retornos mais rápidos através de tarifas.

Dentre os cerca de 1300 municípios que já dispunham de um órgão próprio para tratar das questões de saneamento básico (46% deles localizados em São Paulo e Minas Gerais), muitos conseguiram atingir, e mesmo ultrapassar, a meta de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário das CESBs, cobrando tarifas inferiores pelo serviço, com uma estrutura mais enxuta e, em alguns casos, superavitária.

Nos últimos dois anos vêm vencendo os contratos de concessão firmados entre os municípios e as CESBs. Alguns estão optando pela privatização total ou parcial dos serviços; outros, renovaram seus contratos de concessão com as companhias estaduais; outros ainda, resolveram assumir os serviços de saneamento, ressarcindo as CESBs pelos investimentos realizados durante a concessão.

A privatização pode prejudicar o princípio da universalização do atendimento, na medida em que as tarifas podem se tornar proibitivas para a população de baixa renda. Além disso, os maiores problemas hoje encontrados dizem respeito à ampliação da rede de coleta de esgotos e seu tratamento (que requerem investimento) e a redução das perdas nos sistemas de abastecimento de água.

Os municípios que optaram por renovar as concessões com as CESBs, apesar de terem garantido a continuidade dos serviços prestados, poderão vir a ter surpresas, visto que as companhias estaduais também participam do plano de privatização do governo federal.

Para a municipalização dos serviços de saneamento, algumas entidades, como a Assemae –Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, recomendam a criação de uma autarquia, que garante maior autonomia administrativa e financeira, e permite maior controle externo. Seu principal instrumento é o Plano Municipal de Saneamento. É importante promover a participação dos cidadãos no planejamento e no processo decisório.

ESGOTOS: COLETA E TRATAMENTO

Ainda que só 0,1% do esgoto de origem doméstica seja constituído de impurezas de natureza física, química e biológica, e o restante seja água, o contato com esses efluentes e a sua ingestão é responsável por cerca de 80% das doenças e 65% das internações hospitalares. Atualmente, apenas 10% do total de esgotos produzido recebem algum tipo de tratamento, os outros 90% são despejados *in natura* nos solos, rios, córregos e nascentes, constituindo-se na maior fonte de degradação do meio ambiente e de proliferação de doenças infecciosas e parasitárias. O esgotamento sanitário requer, portanto, não só a implantação de uma rede de coleta, mas também um adequado sistema de tratamento e disposição final.

Alternativas de coleta mais baratas que as convencionais vêm sendo implementadas em algumas cidades brasileiras, como o sistema condominial (veja DICAS Saneamento Básico em Angra dos Reis).

Quanto ao tratamento, há várias opções atualmente disponíveis que devem ser avaliadas segundo critérios de viabilidade técnica e econômica, além de adequação às características topográficas e ambientais da região. Dependendo das necessidades locais, o tratamento pode se resumir aos estágios preliminar, primário e secundário. No entanto, quando o lançamento dos efluentes tratados se der em corpos d'água importantes para a população, seja porque deles se capta a água para o consumo, seja porque são espaços de lazer, recomenda-se também o tratamento terciário seguido de desinfecção, via cloração das águas residuais.

O *tratamento preliminar* se dá por meio de grades e caixas de areia, visando à retenção dos sólidos em suspensão (galhos e demais materiais mais grosseiros, como terra, areia e gordura decantáveis) que deve ser posteriormente conduzido para aterros sanitários. O *tratamento*

primário é a decantação simples por meio da ação da força da gravidade ou por precipitação química, o que requer o uso de equipamentos. Nesse estágio é gerado o lodo primário que deve ser manuseado com cuidado e tratado por processos de secagem ou incineração antes da sua disposição no solo. No *tratamento secundário* são removidos os sólidos finos suspensos que não decantam, e são digeridos por bactérias.

TECNOLOGIAS DE BAIXO CUSTO

Dentre as alternativas disponíveis, as *fossas sépticas* são as mais populares em virtude da sua divulgação e emprego em larga escala, sobretudo nas áreas rurais, onde outras opções se tornam difíceis em função da distância entre as habitações. No entanto, apesar de seu custo de implantação ser relativamente pequeno, as fossas sépticas têm uma eficiência pequena, pois removem apenas 50% da matéria orgânica. Para contornar esse problema os especialistas recomendam uma solução bastante simples: associá-las a um *filtro anaeróbio de fluxo ascendente*. Se no sistema original os efluentes resultantes do tratamento primário eram conduzidos a um sumidouro ou para valas de infiltração (o que requer comprometimento de maior área útil), no novo sistema, depois de ficar confinado pelo período necessário dentro da fossa séptica, o esgoto flui ascendentemente dentro de um pequeno tanque cheio de pedras. Calcula-se em três meses o período necessário para o sistema funcionar plenamente, na medida que esse é o tempo para que as bactérias que se alimentam da matéria orgânica se reproduzam em meio ao ambiente que se construiu. Este filtro faz aumentar a eficiência do sistema para 75 a 95% de remoção.

Nos locais onde há maior concentração populacional, pode ser implementada uma combinação entre o sistema condominial de coleta de esgoto e pequenas unidades de tratamento coletivo. Nestes casos, o *digestor anaeróbio de fluxo ascendente* tem sido utilizado com sucesso. Consiste num tanque de 3 metros de diâmetro por 2,5 metros de profundidade) suficiente para o tratamento do esgoto produzido por até 30 famílias. O digestor de fluxo ascendente funciona como o filtro anaeróbio, e também não requer mão-de-obra especializada para a sua operação. Além disso, o digestor gera um importante subproduto: o biogás resultante do processo anaeróbio. Esse gás, que possui em sua composição cerca de 80% de metano, utilizado como combustível ou em fogões domésticos.

Os *valos de oxidação* são outra alternativa para o tratamento dos esgotos. São relativamente simples, além de não necessitar de áreas grandes para instalação. Depois do tratamento preliminar, o esgoto é conduzido para um pequeno canal circular construído em alvenaria dentro do qual é posto em circulação, impulsionado por um aerador mecânico. Interrompendo-se o processo de aeração, o canal pode funcionar como um decantador.

As *lagoas de estabilização* tratam os esgotos domésticos por processos naturais. São tanques de pequenas profundidades para os quais o esgoto flui continuamente sendo consumido pelas bactérias aeróbias e anaeróbias que aí se desenvolvem. A desvantagem é o fato de requerem áreas relativamente grandes em relação às outras alternativas. Em geral o tratamento dos esgotos em lagoas de estabilização é feito de forma combinada em lagoas aeróbias, anaeróbias e facultativas. Pode-se ainda cogitar a instalação de aeradores para acelerar o processo de digestão, e reduzir a área necessária.

Resultados

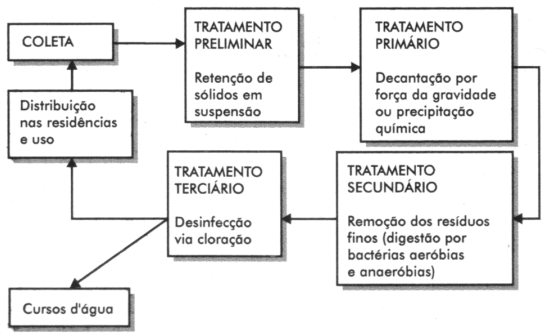
Investir no saneamento do município melhora a qualidade de vida da população, bem como a proteção ao meio ambiente urbano. Combinado com políticas de saúde e habitação, o saneamento ambiental diminui a incidência de doenças e internações hospitalares. Por evitar comprometer os recursos hídricos disponíveis na região, o saneamento ambiental garante o abastecimento e a qualidade da água. Além disso, melhorando a qualidade ambiental, o município torna-se atrativo para investimentos externos, podendo inclusive desenvolver sua vocação turística.

Nas obras de instalação da rede de coleta de esgotos poderão ser empregados os moradores locais, gerando emprego e renda para a população beneficiada, que também pode colaborar na manutenção e operação dos equipamentos.

Conduzido pela administração pública municipal, o saneamento ambiental é uma excelente oportunidade para desenvolver instrumentos de educação sanitária e ambiental, o que aumenta sua eficácia e eficiência. Por meio da participação popular ampliam-se os mecanismos de controle externo da administração pública, concorrendo também para a garantia da continuidade na prestação dos serviços e para o exercício da cidadania.

Apesar de requerer investimentos para as obras iniciais, as empresas de saneamento municipais são financiadas pela cobrança de tarifas (água e esgoto) o que garante a amortização das dívidas contraídas e a sustentabilidade a médio prazo. Como a cobrança é realizada em função do consumo (o total de esgoto produzido por domicílio é calculado em função do consumo de água), os administradores públicos podem implementar políticas educativas de economia em épocas de escassez de água e praticar uma cobrança justa e escalonada.

Etapas do tratamento do esgoto doméstico



Saneamento Básico em Angra dos Reis-RJ

Investir em saneamento básico melhora a qualidade de vida e preserva o meio ambiente. Um programa participativo compromete a população com a manutenção da rede e ajuda a reduzir os custos finais.

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA

Os municípios brasileiros, nos últimos anos, têm buscado autonomia em relação às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Em alguns municípios foi possível melhorar o atendimento e a cobertura da rede, ao mesmo tempo em que diminuiu o custo da tarifa para a população. Este movimento se alinha a um processo geral de municipalização de serviços. No caso do saneamento básico, reveste-se de extrema importância em função dos impactos provocados na melhoria da qualidade de vida das populações: diminuição das doenças infecto-contagiosas e da mortalidade infantil; e preservação do meio ambiente, em especial dos recursos hídricos (veja DICAS Gestão Municipal da Água).

O EXEMPLO DE ANGRA DOS REIS

As formas de ocupação do solo no município de **Angra dos Reis - RJ** (94 mil hab.), no sul fluminense, foram determinadas pelas características geográficas da região. O litoral recortado, cheio de ilhas e escarpas, deu origem a vários núcleos populacionais afastados e isolados uns dos outros, embora ligados ao centro da cidade.

Até 1992, Angra dos Reis jogava cerca de 10 milhões de litros de esgoto, por dia, na Baía de Ilha Grande. Com exceção de algumas vilas e condomínios, não havia tratamento de efluentes. Menos de 15% da população era atendida por rede de esgoto, e eram freqüentes doenças relacionadas ao mau saneamento - endêmicas e epidêmicas.

O abastecimento de água do município também era precário. Os sistemas de abastecimento estadual e municipal não eram suficientes para atender a demanda, e uma boa parcela da população recorria à captação direta em poços, rios ou nascentes, utilizando, portanto, água sem qualquer controle de qualidade.

OBJETIVOS

Com base nesse diagnóstico, a prefeitura resolveu criar um programa municipal de saneamento, o Prosanear, baseado numa metodologia voltada à participação popular e com soluções adequadas às características do município. Os principais objetivos do programa são:

1-) Melhoria imediata das condições de vida da população: conseqüência direta da instalação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A extensão desses serviços à população significa reduzir rapidamente a incidência de doenças endêmicas e das epidemias.

2-) Melhoria das condições ambientais: resultado do tratamento de esgoto, que diminuiu consideravelmente a poluição da Baía da Ilha Grande, melhorando a qualidade da água das praias centrais do município.

3-) Comprometimento da população atingida com a manutenção do sistema: esse objetivo envolve a conscientização sobre os efeitos do saneamento na melhoria da saúde pública e sobre a necessidade de conservá-lo como um bem público. Essa ação pedagógica é fundamental para encorajar a participação popular e manter o sistema em pleno funcionamento. A comunidade participa na definição, implantação e gestão dos sistemas de água e esgoto.

CARACTERÍSTICAS

O Prosanear é um sistema de saneamento do tipo condominial. A comunidade é dividida em grupos de vizinhança, denominados condomínios, que serão as unidades básicas do sistema. Através do engajamento da população, o programa promove uma redução nos custos de instalação e manutenção do sistema. Sua implantação, tanto no aspecto técnico quanto administrativo, é fruto de um processo de elaboração e aprovação conjunto entre prefeitura e comunidade.

As casas de cada condomínio são ligadas através de um sistema de tubos de PVC, que recolhe o esgoto das residências numa rede coletora formada por tubos mais largos. A rede coletora conduz o esgoto para as estações de tratamento, que, posteriormente, libera a água sem contaminação.

As instalações nas residências foram feitas com mão-de-obra e recursos dos próprios moradores, orientados pelos técnicos da prefeitura. Os moradores instalaram a caixa de gordura e a de passagem, e os canos necessários. Já a ligação das casas até a caixa de inspeção da rede de esgotos, bem como as estações de tratamento, foram feitas pela prefeitura.

Cada residência necessitou de, no mínimo, dois joelhos de 90 graus e um joelho de 45 graus, ambos de 100 mm; duas luvas de 100 mm e os tubos de PVC. A prefeitura montou um esquema especial para a compra coletiva dos materiais.

Os grupos de vizinhos, juntamente com os técnicos da prefeitura, planejaram as obras: o trajeto das tubulações, os locais de instalação dos equipamentos de coleta. Também foram realizadas atividades de educação ambiental, discussões sobre hábitos adequados de higiene, saúde, limpeza e embelezamento dos bairros e das praias.

FASES DE IMPLANTAÇÃO

O sistema de saneamento foi implantado em quatro fases, sempre acompanhadas de um processo permanente de educação ambiental e mobilização social.

1ª fase: Caracterização da área. Consistiu num levantamento socio-econômico do bairro para conhecer o número de moradores e suas condições sociais. Para planejar o sistema de esgoto de maneira a atender a população existente - bem como sua expansão futura -, a prefeitura executou uma atualização cadastral, mapeando a quantidade real de prédios existentes ou em construção, os terrenos vagos passíveis de ocupação, as ruas e caminhos, as condições sanitárias de cada residência. A comunidade também foi consultada sobre como deveria ser o sistema de abastecimento.

2ª fase: Decisão do processo produtivo. Os moradores, já organizados em condomínios e assessorados por técnicos do município, examinaram os anteprojetos elaborados pela prefeitura, conferindo se as soluções propostas eram as melhores para sua família e seus vizinhos. Dessas discussões conjuntas foi definido o perfil final das obras a serem executadas.

3ª fase: Implantação do projeto. Definidas as empresas executantes e comprados os tubos, as obras se iniciavam imediatamente após os moradores de um conjunto de condomínios decidirem o caminho da rede e de seus diferentes ramais. Técnicos da prefeitura orientaram os moradores para executar corretamente as ligações em suas casas, e destas com o sistema coletivo. Os condomínios também escolheram seus representantes para a Comissão de Acompanhamento das Obras.

4ª fase: Implantação do sistema. O sistema começava a funcionar assim que eram terminadas as ligações finais das casas com os coletores. Efetuada a implantação, os condomínios passam a discutir a divisão de responsabilidades com a prefeitura em relação à manutenção do sistema.

CUSTOS E RECURSOS

O Prosanear é um programa onde 50% das obras são financiadas pelo Banco Mundial, 25% pela Caixa Econômica Federal e o restante pela prefeitura. O programa atende 80% do município. O investimento total está previsto em R$ 11 milhões.

A prefeitura economizou mais de R$ 800 mil comprando tubos de PVC e os canos de ferro diretamente dos fabricantes, contratando as empresas apenas para a instalação das redes, divididas em oito lotes de obras.

DIFICULDADES

A principal dificuldade foi vencer a resistência cultural ao programa. A concepção popular de saneamento é uma manilha na frente da casa para que ninguém veja o esgoto. Como o Prosanear utiliza-se de canos de PVC, em grande quantidade, passando pelos quintais da casas com esgoto alheio, a população levou um certo tempo para se acostumar à idéia de que canos de 100 milímetros seriam uma solução para o problema do saneamento.

A condição econômica da população também dificultou o programa. Muitas famílias não tinham como comprar as caixas de gordura, os tubos e as conexões necessárias, já que a renda da maioria da população das mais de 20 mil moradias atingidas pelo Prosanear oscilava de um a três salários mínimos. A prefeitura montou um esquema especial para a compra coletiva dos equipamentos necessários, conseguindo preços mais baixos que os do mercado através da economia de escala, adquirindo grandes quantidades de material. Em alguns lugares foram desenvolvidas atividades como bingos beneficentes para gerar recursos para a aquisição de equipamentos.

Inovações e Impactos

Os principais méritos do Prosanear são a originalidade na mobilização popular quanto aos cuidados sanitários, e a criatividade na adoção de tecnologia barata e de formas mais econômicas de gestão de obras públicas.

Foram realizadas várias reuniões com a comunidade para debater a questão sanitária e suas conseqüências para a saúde, o meio ambiente e a qualidade de vida em geral. Nas escolas e postos de saúde foram desenvolvidas atividades de educação ambiental, utilizando inclusive formatos lúdicos e populares, como teatro de bonecos e cantorias, para transmitir informações e quebrar preconceitos.

Em lugar do modelo caro e equivocado adotado no resto do país — redes de manilhas que misturam esgotos às águas das chuvas e desembocam nos rios ou no mar — Angra dos Reis, optando pelo sistema condominial, uniu economia de recursos e envolvimento da população no processo.

Para baratear o programa, a prefeitura abriu licitações e comprou o material necessário diretamente dos fabricantes, contratando as empresas apenas para a instalação das redes. O controle social do Prosanear era efetuado pela população envolvida, através de representantes eleitos para a Comissão de Acompanhamento de Obras.

Outros programas da prefeitura somaram-se ao Prosanear, contribuindo para ampliar seu impacto positivo no meio ambiente, além de gerar recursos. É o caso do Programa de Troca de Lixo Inorgânico. Os moradores podiam trocar o lixo inorgânico por gêneros alimentícios, brinquedos, material escolar e material de construção — sendo esta, inclusive, uma das formas de arrecadação para a aquisição de material necessário para a ligação das residências ao sistema de saneamento básico.

Com a conclusão do programa, deixaram de ser lançados diariamente 10 milhões de litros de esgotos nas praias de Angra dos Reis, contribuindo para sua despoluição, melhorando a qualidade da água fornecida e diminuindo a incidência de doenças relacionadas às más condições de saneamento.

Sistema de Coleta e Tratamento de Lixo

Soluções não convencionais, embora sejam mais complexas do ponto de vista da operacionalização, conseguem incorporar questões como geração de emprego e renda e prejudicam menos o meio ambiente, a saúde e a qualidade de vida.

AUTORES: EDUARDO CALDAS E PATRÍCIA LACZYNSKI

Independente do tamanho do município, o poder público municipal busca incentivar o desenvolvimento econômico local, aumentando a produção agrícola, atraindo indústrias e expandindo as atividades voltadas ao comércio e à prestação de serviços, quase sempre sem levar em conta que a contrapartida do crescimento econômico é o aumento da produção de lixo.

Para enfrentar o problema do lixo, sua coleta, processamento e destinação final, há diversas soluções, desde os aterros sanitários, incineradores, usinas de compostagem, e os lixões, até a coleta seletiva, reciclagem de entulho e compostagem simplificada.

Dentre as soluções convencionais, os lixões continuam sendo a mais utilizada, apesar dos graves prejuízos que trazem ao meio ambiente, à saúde e à qualidade de vida da população. Já a coleta seletiva, reciclagem de entulho e compostagem simplificada, embora sejam mais complexas do ponto de vista da sua operacionalização, conseguem incorporar questões mais amplas como preocupação com a perspectiva de gênero, emprego e renda, parcerias com outros setores governamentais e com a sociedade civil.

EXPERIÊNCIAS

Angra dos Reis-RJcaracteriza-se, do ponto de vista topográfico, por suas praias recortadas e litoral com muitas ilhas e escarpas. Esta topografia de certo modo condicionou as formas de ocupação do solo e desenvolvimento urbano do município: são vários núcleos populacionais afastados e separados entre si por barreiras naturais.

Do ponto de vista demográfico, Angra dos Reis cresceu aproximadamente 8,5% entre 1991 e 1996, o que representa uma taxa média de crescimento anual de 2,3%, embora esteja abaixo do crescimento do Estado do Rio de Janeiro (3,5%), está acima do crescimento do País (1,4%).

Tanto a forma de ocupação do solo quanto o crescimento populacional causam impacto direto nas políticas de coleta, processamento e destinação final do lixo. Enquanto a forma de ocupação territorial dificulta o acesso da população aos serviços de coleta do lixo e modificam o custo de transporte dos resíduos coletados, o aumento populacional aumenta a quantidade de lixo produzida, significando maior custo para a manutenção dos serviços.

São coletadas no município 2.200 ton/mês. Cerca de 4,5% (100 ton/mês) deste total é coletado seletivamente. Calcula-se que estes 4,5% de peso significam 25% do volume total no momento do despejo, quando o lixo comum ainda não se deteriorou.

O aterro municipal de Angra dos Reis possui vida útil de 25 anos, contada a partir de 1999, caso se mantenha a coleta seletiva no município, vigente desde 1990. Não se mantendo a coleta seletiva, a vida útil do aterro decai.

Nos últimos anos foram implementados alguns programas de coleta, transporte, tratamento e destino final do lixo: expansão da coleta comum do lixo, implantação e expansão dos serviços de coleta seletiva, Programa Troca de Lixo, Coleta Seletiva de Lixo Hospitalar, dentre outros.

A *coleta comum* atende a todas as comunidades da parte continental do município. Os serviços de coleta e transporte do lixo, varrição das ruas, limpeza de valas e coleta de entulhos são executados por empresa terceirizada e pagos com recursos públicos. A coleta de lixo e a manutenção de logradouros públicos nas ilhas também são terceirizados. Os serviços contratados para o continente são pagos de acordo com a quantidade de serviço executada, os serviços contratados para as ilhas são pagos por dia/homem.

A *coleta seletiva* foi implantada, em caráter "piloto", em 1990, nas ilhas e nos morros de Santo Antônio e da Caixa D'água, localizados no centro da cidade. Trata-se de locais de difícil acesso não atendidos pelo serviço convencional de coleta de lixo. A conseqüência mais imediata da falta de acesso à coleta convencional era o surgimento de depósitos inadequados em mangues, grotas, costeiras, ou mais freqüentemente, nos fundos das escolas locais.

De 1990 até 1993, o município coletava, em média, 2,5 toneladas de lixo reciclável, por mês. Em novembro de 1993 foi implantado o Programa de Troca de Lixo, e a quantidade média de lixo reciclável saltou para 100 toneladas por mês.

O Programa de Troca de Lixo abrange todo o município, inclusive as ilhas. Os participantes levam o lixo aos postos de troca espalhados por diversos bairros do município ou solicitam a coleta do lixo diretamente em domicílio. Em ambos os casos, o material deve ser previamente selecionado.

O valor do lixo entregue é calculado por meio de uma tabela de pontuação. Cada participante acumula pontos que são convertidos e trocados por alimentos, material escolar ou cimento, comprados pela prefeitura com o dinheiro da venda do lixo reciclável arrecadado.

A coleta seletiva e a operação do aterro são terceirizados e pagos por dia/homem e hora/equipamento.

A *usina de lixo* foi comprada pela prefeitura em 1987 e terminou de ser montada em 1988. Porém só em agosto de 1993, após vários serviços de adequação eletro-mecância, a usina entrou em operação. O equipamento de beneficiamento do lixo (prensas manuais e moinho de vidro) foram transferidas do "galpão" para a usina recém instalada.

A Coordenadoria de Saneamento Básico percebeu que o lixo proveniente era de baixíssimo ou nenhum valor e que, em termos de educação ambiental, a operação de uma usina nos moldes tradicionais traria muitos prejuízos. O lixo da coleta comum voltou a ser despejado diretamente no aterro e a usina transformou-se em local de beneficiamento do lixo proveniente da coleta seletiva.

PARCERIAS

O Programa de Coleta Seletiva foi implementado inicialmente, em caráter piloto, em 1990, nas ilhas e nos morros de Santo Antônio e da Caixa D'água, localizados no centro da cidade, com duas parcerias: o Comitê Contra a Fome e pelo Desenvolvimento (CCFD), entidade católica francesa que destinou recursos a fundo perdido ao Programa, e com o Conselho Municipal das Associações de Moradores de Angra dos Reis (COMAM), que teve a res-

ponsabilidade de contratar oito trabalhadores dos morros para realizar o serviço da coleta seletiva, comercializar o lixo e desenvolver atividades de educação ambiental.

De acordo com as parcerias estabelecidas, os funcionários faziam a coleta nos morros em latões e levavam o lixo para um galpão próximo ao centro da cidade onde operavam uma prensa manual, para enfardar os papéis, e um moinho de vidro. O alumínio, assim como os outros itens do lixo (papel branco, papelão, latas de outros metais, e outros) eram vendidos soltos.

A Prefeitura Municipal teve o papel de articular a parceria, acompanhar o trabalho do Conselho de Associações de Moradores, orientar e encaminhar a prestação de contas e os relatórios ao CCFD, além de coordenar a realização de diversos mutirões de limpeza nos locais onde o lixo era inadequadamente jogado.

Desde 1991, um ano após a implementação do programa, a prefeitura vem assumindo os custos, uma vez que os recursos advindos do CCFD esgotaram-se.

O contrato com trabalhadores e a manutenção dos equipamentos também são custeados desde 1991 com dotação orçamentária da Prefeitura Municipal.

Em 1993 foi criado, na Secretaria Municipal de Obras, o Departamento de Saneamento Básico com objetivo de iniciar o Programa de Saneamento Básico municipal com recursos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e da CEF – Caixa Econômica Federal – e coordenar os serviços de coleta de lixo e varrição, incorporando o Programa de Coleta Seletiva, até então sob responsabilidade da Secretaria de Planejamento.

RECURSOS

Todo o sistema de resíduos sólidos gastou, em 1997, R$ 3 milhões, representando 4,2% do orçamento municipal daquele ano (R$ 67 milhões). Para o ano de 1999, estima-se um gasto da ordem de R$ 4 milhões, o que representa aproximadamente 4,6% do orçamento (R$ 94 milhões).

Deve-se observar que a Taxa de Limpeza Pública (TLP) não cobre os custos destes serviços. A TLP é cobrada a partir do Cadastro Municipal de Imóveis, usado para o lançamento do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

A ineficiência do financiamento da política de coleta, transporte, tratamento e destinação final do lixo deve-se, principalmente, à desatualização do Cadastro e à alta inadimplência referente ao IPTU. Há bairros em Angra dos Reis nos quais mais da metade dos imóveis não estão lançados no Cadastro Imobiliário Municipal. Deve-se considerar ainda que a indadimplência do IPTU chega a aproximadamente 50%. Em decorrência dessa situação, a TLP alcança a cifra de R$ 790 mil, ou seja, 25,5% dos aproximadamente R$ 3,1 milhões requeridos.

Apesar das dificuldades de mensurar o benefício social advindo da coleta seletiva de lixo, o gasto com este serviço representa menos de 20% do gasto total com serviços de coleta dos resíduos sólidos.

Deve-se considerar ainda os recursos humanos destinados a operar a política de coleta seletiva especificamente: até 1993, oito funcionários operavam 2,5 toneladas por mês, perfazendo média de 312 kg/funcionário/mês. A partir de 1993, o número de funcionário elevou-se para 50, e a quantidade de lixo reciclado passou para 100 ton./mês, e a produtividade da mão-de-obra passou 2 ton./funcionário/mês.

DIFICULDADES

Dentre as dificuldades observadas, apontam-se as seguintes:
a) quantificar o ganho social – Se por um lado é possível contabilizar os gastos com programas alternativos de coleta de resíduos sólidos, por outro, ao contrário, é muito difícil mensurar os ganhos proporcionados por estes programas em termos de qualidade de vida e economia de recursos naturais;
b) fiscalizar as empresas que prestam serviços de coleta convencional de resíduos sólidos em termos de cumprimento das rotinas estipuladas e de efetivação dos serviços nos bairros contratados, bem como fiscalização do despejo dos resíduos coletados; e
c) estabelecer interação do Programa de Coleta de Resíduos Sólidos com o financiamento dessa política por meio da TLP, em decorrência da desatualização do Cadastro Municipal de Imóveis;

* Valor Percentual em relação ao total dos Serviços com Coleta, Transporte, Tratamento e Destino Final dos Resíduos Sólidos.
** Valor Percentual em relação ao orçamento municipal total.

Resultados

A Coordenadoria de Saneamento Básico está conseguindo transformar o lixão em aterro sanitário. Já conseguiu limitar o número de catadores de papel e lixo e cadastrá-los, além de cercar todo o aterro, impedir a entrada de catadores alcoolizados e crianças, retirar todos os barracos existentes dentro da área do aterro, colocar drenos de gás para evitar incêndios e drenar o chorume.

A reprodutibilidade dessa política, permitindo superar as dificuldades e tornando-a mais eficiente, depende principalmente da constituição de um conselho municipal paritário que, dentre outras funções, acompanhe e fiscalize o processo de licitação, a forma de contratação dos serviços e da mão-de-obra, e a destinação final dos resíduos sólidos. Além da constituição do conselho, é importante articular parcerias com empresas e organizações não -governamentais. O CCFD, por exemplo, exigiu a participação do Conselho Municipal das Associações de Moradores até como forma de fiscalização externa da gestão dos serviços de coleta e tratamento do lixo.

Valores Absolutos e Percentual, segundo Serviços com Coleta, Transporte, Tratamento e Destino Final dos Resíduos Sólidos (1997)

Serviço	Valor Absoluto	Percentual 1*	Percentual 2**
Coleta Comum	1.498.080	48,37	2,24
Coleta Seletiva	603.640	19,49	0,90
Aterro	227.766	7,35	0,34
Varrição	427.200	13,79	0,64
Entulho em Caçambas	101.120	3,27	0,15
Ilha Grande	198.000	6,39	0,29
Barco (transporte)	41.470	1,34	0,06
Total	3.097.276	100,00	4,62

Fonte: Prefeitura Municipal de Angra dos Reis.

Entrevistado: Paulo Sevalho Gonçalves Telefones: (0XX24) 365-4296 e (0XX24) 367-1073

Sistema de Controle para o Transporte

Investir em sistemas de controle melhora o transporte coletivo do município, economiza recursos e aumenta o bem-estar dos cidadãos.

AUTOR: ROBERTO MOREIRA

A gestão do transporte público é uma atribuição do município. Para fazê-lo de maneira adequada é preciso ter informações sobre a operação do sistema de transporte. Para a execução das atividades básicas de gestão: planejamento, regulamentação, fiscalização, controle da receita, comercialização de passes e vales, etc., é imprescindível o conhecimento do que acontece na operação.

A definição do sistema de controle dependerá da criatividade, das necessidades e da realidade de cada município. Pode-se utilizar desde métodos totalmente manuais até métodos totalmente automatizados que incorporam tecnologia de ponta.

O QUE CONTROLAR?

Podemos dividir em dois grupos os itens a serem controlados:

a) Controle de oferta: são os itens referentes ao serviço de transporte ofertado aos usuários, tais como: o número de viagens realizadas, o cumprimento dos horários destas viagens, o cumprimento dos itinerários, a parada nos pontos de ônibus, etc.

b) Controle da demanda: são os itens relacionados aos passageiros transportados e à receita arrecadada, tais como: número de passageiros transportados, pagantes, passageiros que pagaram meia passagem, não pagantes, valores arrecadados em dinheiro, em vale transporte, em passes, etc.

CONTROLE DE OFERTA

Em sistemas pequenos, o controle da oferta pode ser feito manualmente, ou seja, apenas com a utilização de pessoal. O controle do número de viagens geralmente é feito através da anotação em formulário, por fiscais colocados em pontos estratégicos de onde se pode fiscalizar todas ou a maioria das linhas. Neste caso é possível controlar o número e o horário das viagens. O cumprimento do itinerário e as paradas nos pontos podem ser fiscalizados por amostra através de agentes circulando nos próprios ônibus ou em viaturas.

A partir de um determinado porte de sistema, o controle exige um número muito elevado de pessoas para sua operacionalização, dificultando sua viabilidade econômica, além da perda de qualidade e confiabilidade dos dados.

Em sistemas de médio porte, pode-se utilizar equipamentos para auxiliar o pessoal de campo e melhorar o sistema de controle, como é caso de relógios de ponto instalados em cabines nos postos de controle para registrar, no Relatório de Bordo, a passagem do ônibus pelo local, ou, ainda, dos microcoletores, utilizados pelos fiscais de campo para anotação das informações. O equipamento fiscalização, neste caso, serve para eliminar a fase de digitação dos dados e agilizar o processo de transferência dos dados, uma vez que é feita eletronicamente.

Para sistemas de grande porte e/ou que precisam de maior segurança e rapidez existem diversas tecnologias disponíveis no mercado que auxiliam no controle.

Equipamento de transmissão/recepção: são equipamentos simples de transmissão/recepção que podem estar combinados de duas maneiras:

a) transmissor no ônibus e receptor na via: todos os veículos são equipados com um transmissor, em geral com uma mensagem pré gravada com as informações do veículo (em alguns casos, traz informações também da linha). Os receptores ficam localizados na via, em pontos estratégicos, de forma que na passagem do ônibus pelo ponto de controle, o sinal emitido com as informações disponíveis, é registrado pelo receptor, que o transmite, *on line* ou posteriormente, a uma central de controle.

b) transmissor na via e receptor no ônibus: nesse caso os pontos de controle são equipados com transmissores com informações pré-gravadas sobre a localização do ponto de controle. O veículo é equipado com um receptor que é acionado toda vez que ele passa pelo ponto de controle. As informações são armazenadas em um dispositivo inteligente e posteriormente transferidas para a central de processamento de dados.

Microcomputador de bordo: é um equipamento inteligente, instalado no veículo, que trabalha sozinho ou em conjunto com outros. Sua função é sensoriar itens selecionados e armazenar informações como catraca, receptor de sinais (item anterior), abertura e fechamento de portas, quilometragem percorrida, consumo de combustível, rotação do motor, etc. Sua utilização é bastante ampla, dependendo do sistema de controle proposto.

GPS: é um sistema de geoposicionamento que funciona através de identificação de sinais emitidos por um conjunto de satélites em órbita. Os veículos são equipados com uma antena GPS que, através dos sinais recebidos, localiza a posição do veículo a cada instante. Tem-se, portanto, o controle total dos itinerários cumpridos pelos veículos ao longo do dia. A localização do veículo, obtida pela 'antena' GPS, precisa ser armazenada em um dispositivo inteligente embarcado, assim deve trabalhar em conjunto com alguns tipo de micro de bordo.

Rádio transmissor: Existe a possibilidade de adicionar aos demais equipamentos um sistema de rádio transmissão que envia, *on line*, as informações recolhidas no veículo para uma central de controle. Ele pode ser utilizado ainda para comunicação entre o motorista/cobrador e a central de controle.

CONTROLE DE DEMANDA

A grande maioria das cidades brasileiras obtém os dados de demanda transportada e da receita do sistema através das informações repassadas pelas empresas operadoras. Isto logicamente não garante nenhuma confiabilidade aos dados coletados.

Uma das primeiras medidas para se controlar o sistema é a exigência da emissão dos relatórios de bordo em duas vias, sendo uma delas recolhida no menor prazo possível após o retorno do carro à garagem. Estes relatórios são

processados posteriormente pelo órgão gestor, para obtenção das informações.

Outra medida de fácil implantação é a leitura das catracas na garagem, diariamente, após os veículos serem recolhidos. Esta leitura garante o controle do número total de passageiros transportados, por ônibus, por dia, etc., e pode se confrontar estas informações com as do relatório de bordo.

A leitura da catraca pode ser auxiliada por microcoletores, agilizando o processo, eliminando a fase de digitação e oferecendo informações mais seguras.

Controle de demanda através de microcomputador de bordo: em sistemas de controle que utilizam micro de bordo, este pode ser aproveitado para controlar o número de passageiros transportados. Utiliza-se uma interface que transforma os movimentos mecânicos da catraca em impulsos elétricos, que são transmitidos ao micro de bordo e armazenados. No final da operação os dados são descarregados em um microcomputador na garagem, que faz um pré-processamento e os transfere para uma central de controle.

Neste caso, é controlado o número de passageiros transportados, mas não o tipo (estudante, vale transporte, etc.).

Bilhetagem Automática: dispondo de tecnologia para o controle, algumas cidades estão partindo para a total reformulação do sistema de comercialização e controle da receita.

O sistema de Bilhetagem Automática prevê a instalação de um "validador", um instrumento que fica acoplado à catraca e que a libera, mediante a inserção do bilhete.

O validador, além de armazenar os dados da arrecadação de toda a operação, possibilita uma série de melhorias ao sistema:

a) permite a adoção de diversas políticas tarifárias, como a diferenciação do preço da passagem por seguimento da demanda, por horário do dia, etc.;

b) dá maior confiabilidade ao sistema, na medida em que diminui a possibilidade de fraude no momento de cobrança da passagem;

c) permite o controle de bilhetes não válidos, através do cadastramento de uma lista negra. Isto dá segurança tanto para o órgão gestor quanto para o usuário que, eventualmente, perder seu bilhete;

d) permite a integração tarifária; que tem sido, talvez, a principal motivação para os órgãos adotarem sistemas de bilhetagem automática. A possibilidade da implantação da integração tarifária entre linhas de ônibus e com outros modos, sem a necessidade de terminais, dá ao sistema uma boa relação custo/benefício.

O sistema permite, ainda, a "integração horária" (veja DICAS Integração Pontual do Transporte Coletivo) onde o usuário, em um espaço de tempo determinado, utiliza quantas linhas precisar para cumprir seu deslocamento com um único bilhete.

Resultados

Para a implantação de sistemas automatizados de controle de oferta e demanda, duas formas de contratação têm sido utilizadas nos municípios.

No primeiro deles, o poder público compra diretamente o equipamento, realizando a operação com pessoal próprio.

No outro modelo, a prefeitura contrata uma empresa privada para operar o serviço. Nesse caso, a empresa contratada compra o equipamento e emprega o pessoal necessário, recebendo mensalmente pelo serviço prestado.

A contratação do serviço pelo poder público tem se mostrado o modelo mais adequado, principalmente pelo fato dos equipamentos utilizados serem de alta tecnologia, ainda pouco testada no Brasil.

Outro fator que pesa positivamente a favor da terceirização desse serviço é que a manutenção, eventuais modificações, adequações ou atualizações são encaminhadas pelas empresas prestadoras de forma muito mais ágil que pelo poder público.

Além disso, na implantação de sistemas de Bilhetagem Automática, o investimento em infra-estrutura fica a cargo das empresas operadoras.

No modelo terceirizado, a responsabilidade pelo perfeito funcionamento do sistema fica inteiramente a cargo da empresa contratada para operá-lo.

Todos Têm Direito a se Locomover

Facilitar o acesso das pessoas portadoras de deficiência a transporte e locais públicos é um primeiro passo para que elas possam assumir seu lugar no mercado de trabalho e na sociedade.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORA: ADRIANA R. DE ALMEIDA PRADO

As pessoas portadoras de deficiência (PPD) encontram dificuldades para deslocamento em todas as cidades brasileiras. As ruas, praças, edifícios públicos e sistemas de transporte geralmente não consideram as necessidades especiais de milhões de cidadãos. (A OMS - Organização Mundial de Saúde - estima que pelo menos 10% da população seja portadora de alguma deficiência.)

As conseqüências dessa situação, que muitas vezes sequer é percebida pelos dirigentes municipais, não se resumem à impossibilidade das pessoas portadoras de deficiência exercerem seus direitos de locomoção, lazer, educação e às atenções especiais para a sua saúde exigidas por sua condição. Com isso, muitas PPD, apesar de suas capacidades, não podem trabalhar. As dificuldades causadas pela falta de acessibilidade estendem-se também àqueles que, por precisarem assistir as PPD de sua família, não podem ocupar posições no mercado de trabalho.

O QUE FAZER?

Como principal responsável pelo controle e definição do planejamento físico territorial, o poder público municipal tem condições privilegiadas para realizar intervenções que permitam a ampliação dos direitos das PPD, especialmente no que diz respeito às suas condições de acessibilidade às vias e edifícios. Facilitando-se os acessos, o espaço urbano e o construído tornam-se menos hostis aos cidadãos que possuam alguma restrição às suas possibilidades de locomoção. O município pode intervir no aumento da acessibilidade por três formas: intervenções diretas no espaço construído, oferecimento de serviços de transporte e modificações na legislação.

INTERVENÇÕES DIRETAS

A prefeitura pode iniciar eliminando os bloqueios à locomoção das PPD através de pequenas obras de adaptação nos logradouros e edifícios públicos. Essas obras devem garantir o conforto e a segurança nos deslocamentos e no uso dos espaços públicos. Nos edifícios, as obras de adaptação devem prever a instalação de elevadores ou rampas de acesso e corrimãos em escadas. É necessário considerar a largura e ângulo de abertura de portas, a largura mínima de corredores e áreas de circulação. Bebedouros, telefones públicos, balcões de atendimento e outros mobiliários devem ter alturas que permitam seu uso pelas PPD. A adaptação deve se estender também a refeitórios, sanitários, auditórios, piscinas, estacionamentos e áreas de manobra.

Nos logradouros públicos, as obras de adaptação têm um duplo caráter: permitir que o cidadão exerça seu direito de ir e vir e oferecer-lhe condições de usufruir espaços de lazer como praças e parques públicos. A principal intervenção deve ser junto às calçadas. Nelas, é preciso modificar tanto o piso quanto o mobiliário urbano. Para o piso, é preciso se preocupar com a inclinação, a textura e a eliminação de buracos e degraus. Quanto ao mobiliário urbano, é necessário alterar seu posicionamento, garantindo uma faixa de circulação de pelo menos 1,20 m, removendo bancas de jornais, postes e outros possíveis obstáculos. Elementos do mobiliário urbano com volume superior maior que o volume na base devem ter piso com textura e cor diferenciadas, com a projeção do volume superior, para evitar a colisão de portadores de deficiência visual. A arborização agressiva também deve ser substituída ou podada, evitando que as PPD se machuquem. Para facilitar a orientação das PPD nas vias públicas e edifícios, deve-se implantar dispositivos de comunicação visual, baseados em símbolos, e placas de orientação bem visíveis e com versão em braille.

A travessia de vias deve receber tratamento cuidadoso. Deve-se providenciar o rebaixamento de calçadas junto às faixas de segurança de pedestres. É preciso programar os semáforos para permitir a travessia segura das PPD. Há tecnologia disponível, já implantada em alguns municípios, para instalar semáforos para portadores de deficiências sensoriais (auditivas e visuais).

TRANSPORTE PÚBLICO

O deslocamento motorizado das PPD requer veículos especialmente adaptados. O acesso ao ônibus pode ser feito pelo uso de um dispositivo de entrada (elevador no veículo ou rampa de embarque nos pontos de parada) que permita a entrada de pessoas em cadeira de rodas ou usando muletas. O ônibus deve ter espaço para pelo menos duas cadeiras de rodas, posicionadas na direção longitudinal, com dispositivos de travamento e pega-mão lateral. Também é importante reservar assentos para as PPD, idosos, gestantes e pessoas com crianças no colo. As adaptações devem atingir também as áreas de embarque e desembarque (pontos de parada e terminais). O investimento exigido pode desestimular empresários privados remunerados pela tarifa a operar serviços especiais para deficientes. O governo municipal, adotando esta alternativa, deve garantir condições econômicas e operacionais para a sustentabilidade do serviço, procurando que todas as linhas tenham veículos adaptados, considerando a demanda e suas características operacionais.

A alternativa à adaptação de ônibus é a criação de linhas especiais ou de um serviço semelhante ao táxi, utilizando veículos do tipo furgão, com plataformas elevatórias e capacidade para duas cadeiras de rodas, em geral. O custo operacional por passageiro destes sistemas normalmente é maior que o do transporte por ônibus. Por outro lado, é possível conseguir melhores resultados em termos de qualidade do transporte, segurança e conforto dos passageiros.

MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO

As leis orgânicas municipais trazem normas gerais de proteção aos direitos das PPD. Poucos municípios regulamentaram esses princípios gerais, transformando-os em uma legislação que trouxesse benefícios concretos. No campo da acessibilidade, há várias possibilidades de garantir a esses cidadãos o direito de ir e vir.

A principal intervenção na legislação é o estabelecimento da obrigatoriedade de todos os edifícios públicos, ou de uso público, serem adaptados à circulação das PPD. Para os edifícios já existentes, deve-se conceder um prazo para a realização de obras de adaptação que sejam possíveis.

As normas urbanísticas referentes aos espaços públicos de circulação e ao mobiliário e equipamento urbano também devem merecer atenção, adotando-se exigências de acessibilidade às PPD.

Ainda no campo da legislação, é possível implantar uma política de estímulo à produção de moradias adaptadas às PPD, através de medidas de flexibilização de exigências da legislação urbanística. Para empreendimentos do tipo condomínio vertical, por exemplo, pode-se permitir metragens adicionais de construção proporcionalmente à quantidade de unidades adaptadas produzidas.

Estas alterações na legislação (veja DICAS Mais Casas com Novas Leis) devem estar associadas a um processo de revisão do código de obras e do código de posturas do município.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) editou a norma nº 9050/94 - "Acessibilidade de PPDs a Edificações, Espaço, Mobiliário e Equipamento Urbano", que traz normas para a construção de logradouros, espaços livres e edifícios e pode ser aplicada em qualquer município. É aconselhável consultá-la antes de realizar intervenções ou alterar a legislação.

IMPLANTANDO

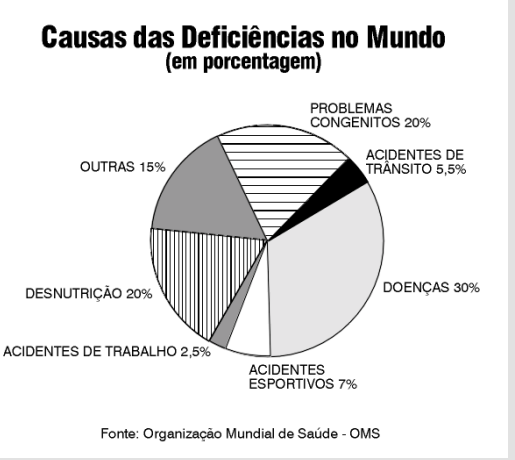
A implantação de medidas de promoção da acessibilidade das PPD deve ser feita de forma sistemática, para atingir melhores resultados. Não se deve ir fazendo obras indiscriminadamente. O mais aconselhável é que as ações de aumento da acessibilidade sejam integradas a uma política municipal de atenção às PPD, cuja formulação e implementação conte com a sua participação ativa através de Conselhos e outros mecanismos. Na definição de áreas e locais prioritários para intervenção (escolas, hospitais, áreas comerciais e equipamentos de lazer) é indispensável a colaboração das PPD e de entidades ligadas ao tema. As alterações na legislação devem estabelecer mecanismos que garantam sua aplicação. De nada adianta fazer leis que não serão cumpridas.

A maioria das intervenções de adaptação tem um custo muito baixo, exceto a instalação de elevadores. É possível conseguir o apoio de empresas para algumas obras, em troca de publicidade.

Resultados

As intervenções de aumento da acessibilidade trazem benefícios diretos às PPD. Oferecem-lhes condições de exercer seu direito de ir e vir, ampliando as suas possibilidades de deslocamento e aumentando sua segurança.

As ações aqui elencadas beneficiam, também, outras pessoas, como deficientes transitórios (pessoas machucadas ou debilitadas), idosos, gestantes e crianças. O deslocamento dos pedestres também torna-se mais fácil e seguro, o que pode, de certa maneira, contribuir para o estímulo ao transporte a pé.



Além do significado imediato, há um forte significado político neste tipo de ação do governo municipal. Ao se preocupar com os direitos daqueles que a sociedade não só marginaliza como deixa escondidos em casa, o governo está reforçando a idéia de extensão da cidadania. Abre-se espaço na sociedade, portanto, para outras intervenções que promovam os direitos de outros setores. Além disso, questiona a retórica do liberalismo, que afirma a igualdade de direitos e oportunidades sem considerar as condições materiais de existência. Ainda que em grau limitado, contribui para reduzir as desigualdades sociais, especialmente porque grande parte das deficiências atingem em maior escala a população mais pobre.

O aumento da acessibilidade, entretanto, mesmo sendo fundamental para a promoção da cidadania das PPD, não é suficiente. Eliminando barreiras físicas, ainda sobram muitas barreiras sociais a serem removidas: o preconceito e a ignorância são as mais graves. As ações de aumento da acessibilidade devem ser acompanhadas de outras, que garantam o acesso das PPD à educação, lazer, saúde e emprego.

Trólebus

Substituir o ônibus a diesel pelo trólebus ajuda a melhorar a qualidade de vida, pois oferece mais conforto aos passageiros e diminui a poluição ambiental e sonora.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ, COM BASE EM MATERIAL E APOIO TÉCNICO DO COMITÊ DE TRÓLEBUS DA ANTP

O trólebus é um tipo de ônibus que utiliza a energia elétrica para tração em vez de combustível. Por não se tratar de um veículo sobre trilhos (como trem ou metrô), o trólebus não exige via exclusiva para sua circulação. Pode trafegar no sistema viário já existente, compartilhando-o com outros tipos de veículos automotores, embora se deva destacar que seu melhor desempenho se dá quando opera em corredores exclusivos.

Os trólebus estão no Brasil há quase cinqüenta anos. Ao longo das últimas décadas, no entanto, seu uso foi reduzido, em detrimento dos ônibus movidos a diesel. O resultado foi a constituição de sistemas de transporte coletivo em geral de baixa qualidade de serviços.

Os ônibus a diesel apresentam grandes desvantagens em dois aspectos: pouco conforto para os passageiros e para a tripulação e impacto ambiental. São grandes poluidores do ar, além de gerar poluição sonora. As vias onde há grande tráfego de ônibus a diesel vêem seus imóveis perdendo valor e seu entorno se degradando. Os cidadãos que se utilizam dos ônibus a diesel na maioria das vezes são transportados entre barulho, poluição e solavancos. Diante destas desvantagens, esse modelo de transporte e o padrão de circulação a ele associado são cada vez mais questionados.

Quando se pretende dar prioridade à qualidade de vida, é recomendável a adoção de sistemas de transporte coletivo baseados no uso de trólebus.

CORREDORES

Pode-se dizer, em geral, que o trólebus é um veículo indicado basicamente para operação de sistemas de média capacidade, onde as suas vantagens tecnológicas são melhor exploradas através de *corredores* ou, pelo menos, de faixas exclusivas nas vias.

Nos corredores exclusivos, os trólebus podem circular sem conflitar com outros veículos. Com isto, é possível operar com uma maior velocidade comercial (velocidade média da operação) e transportar um volume muito expressivo de passageiros. No conceito de corredores de ônibus, as linhas troncais operam nos corredores exclusivos, com baixos intervalos entre um veículo e outro, integrando-se às demais linhas (chamadas alimentadoras). Essa integração pode ser apenas física (o passageiro paga uma passagem em cada veículo) ou, mais recomendavelmente, também financeira (o passageiro paga uma única passagem que vale tanto para a linha alimentadora como para a linha troncal). O transbordo e a integração são feitos por terminais ou sistemas de integração pontual (veja DICAS Integração Pontual do Transporte Coletivo), com bilhetes eletrônicos que permitem o uso em mais de uma viagem.

Na maioria dos casos, os corredores existentes são operados por ônibus movidos a diesel. Embora isso já melhore um pouco o atendimento aos passageiros, não elimina a degradação de áreas, a poluição do ar nem a poluição sonora.

Segundo o Comitê de Trólebus da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), *"é justamente nesses corredores que os trólebus oferecem grandes vantagens. São mais velozes, proporcionam maior conforto, não poluem o entorno e são extremamente silenciosos pois emitem som abaixo do ruído de fundo das vias de tráfego."*

Logicamente, um corredor exige infra-estrutura compatível com a exploração máxima do potencial da tecnologia de trólebus. Daí a importância da canaleta exclusiva pois, pelo alto investimento, é importante o uso mais eficiente possível do trólebus.

É importante adotar sistemas de controle operacional (veja DICAS Sistema de Controle para o Trasnporte) para garantir o bom gerenciamento do sistema (linhas tronco e alimentadoras).

Também a adoção de sistemas de bilhetagem eletrônica, que podem ser complementados pelo pagamento da passagem antes do embarque, aumenta a eficiência do sistema. O objetivo desses recursos é reduzir o tempo de embarque, que pode ser conseguido, ainda, pela adoção do embarque em nível (o passageiro não precisa subir degraus para entrar no veículo, uma vez que o faz por uma plataforma no mesmo nível do piso do veículo). Alguns corredores em operação no Brasil adotam o embarque em nível utilizando alternadamente os dois lados do veículo.

Para que um corredor opere da melhor forma, há ainda outros recursos que podem garantir que o sistema viário priorize o transporte coletivo (veja DICAS invertendo Prioridades nas Vias Públicas). Por exemplo, o uso de uma rede de semáforos informatizados, garantindo prioridade ao transporte público (uma vez que o corredor não é independente de todo o trânsito). Esses semáforos devem possuir um controle central que permita atuar em situações emergenciais. No campo da infra-estrutura viária também é recomendável um tratamento especial para a pista de rolamento. Normalmente é utilizado pavimento asfáltico de boa qualidade, com uma base adequadamente reforçada. Existe, também, a possibilidade de utilização de pavimento em concreto especialmente projetado para esse fim.

A implantação de corredores deve ser precedida de estudos técnicos, o que pode requerer o trabalho de consultores especializados. Trata-se de um trabalho não só de projeto físico, mas de um redesenho do sistema de transporte, uma vez que é irracional implantar um corredor mantendo as linhas anteriores operando, o que reproduziria exatamente os conflitos que se quer superar.

A implantação do corredor deve ser vista, também, como possibilidade de reduzir o número de veículos particulares circulando. Isto é possível quando se define um nível de serviço que permita ao sistema trólebus ser mais atrativo.

USOS ESPECIAIS

Além do uso em corredores, a adoção de trólebus é vantajosa também para áreas centrais e vias onde o tráfego de veículos a diesel tem impacto ambiental muito negativo.

Para a implantação de trólebus em área central, a variável do impacto no entorno assume maior relevância. A retirada dos veículos a diesel, mesmo sem implantação de

corredores, pode servir para melhorar a qualidade ambiental de áreas submetidas a intenso fluxo de pedestres.

Além das áreas centrais, o trólebus pode ser utilizado em linhas não-troncais que percorram vias preponderantemente residenciais.

RESTRIÇÕES

O trólebus apresenta desvantagens quando circula disputando espaço nas vias. Não é conveniente operar o trólebus como um ônibus a mais no meio da rua com outros ônibus, automóveis e caminhões. Não vale a pena investir grandes quantias para colocar trólebus dentro de congestionamentos. Também é menos conveniente utilizar trólebus para uma linha comum, de baixa capacidade.

Estas restrições ao uso do trólebus ocorrem por conta dos investimentos envolvidos, que fazem com que a operação fora de corredores apresente inconvenientes de ordem financeira. Em escalas reduzidas de operação, o sistema trólebus é mais caro que a adoção do sistema diesel, em termos de custos por passageiro transportado, pois o menor volume de passageiros transportados aumenta muito o tempo de amortização dos investimentos. Mesmo quando operado em sistemas troncais de média capacidade, é preciso observar que o investimento em sistemas de trólebus exigirá um prazo mais longo de amortização do que um corredor diesel.

Assim, se a decisão de investimento estiver baseada unicamente em critérios financeiros, especialmente com preocupação de curto prazo, a prefeitura tenderá a preferir implantar sistemas a diesel. O pragmatismo absoluto, em especial o de prefeitos sem compromisso verdadeiro com os cidadãos, e que se recusem a pensar em prazos mais longos do que o próprio mandato, nunca elegerá o trólebus. Entretanto, deve-se levar em conta que esta decisão implicará um custo de degradação do entorno das vias atingidas pelos veículos a diesel, basicamente por poluição sonora e do ar, e em um sistema com menor conforto e, portanto, menos atrativo ao cidadão que disponha de automóvel.

Especialmente em cidades de pequeno porte pode ser mais difícil implantar sistemas trólebus. Para adotá-los é preciso assumir o custo elevado, sendo importante consultar a sociedade sobre o seu desejo de assumir ou não estes custos, em função dos benefícios que se poderá obter.

Resultados

O grande resultado produzido pela adoção de sistemas de trólebus é o ganho ambiental, principalmente em locais onde há maior concentração de poluentes, que são as áreas centrais e as vias com grande volume de veículos (incluindo automóveis, caminhões e ônibus a diesel). Em geral, as áreas centrais são as mais poluídas e mais penalizadas em número de viagens, e também as mais beneficiadas pelo trólebus.

Além do ganho ambiental, o trólebus atua como instrumento de melhoria da qualidade de vida também sob outros aspectos: é muito mais silencioso e confortável que outros meios de transporte e, aumentando o nível de conforto dos passageiros, ajuda a retirar os automóveis das ruas.

A presença de trólebus em lugar de veículos a diesel valoriza a região onde operam. O trólebus pode servir, inclusive, como instrumento de revitalização de áreas centrais (veja DICAS Fundação Cultural do Município) ou de outras áreas do município. Sua utilização pode ser um elemento importante em projetos de desenvolvimento local.

Em termos de desempenho, os trólebus são em vários aspectos vantajosos em relação a outros veículos. Podem apresentar padrões de velocidade plenamente satisfatórios para a operação urbana, principalmente em corredores exclusivos. Em localidades com topografia acidentada, o trólebus não tem problemas com declividade, subindo rampas mais inclinadas que os ônibus convencionais. Como não utiliza câmbio, sua operação é menos desgastante para o motorista e mais confortável para os passageiros.

A durabilidade dos veículos atinge até 20 anos, com manutenção adequada, sendo esta disponível no país (tecnologia, material e mão-de-obra).

O acesso a financiamento para a implantação de sistemas integrados baseados em trólebus não é difícil junto ao BNDES, que oferece uma linha específica com melhores condições do que as relativas a veículos a diesel ou a gás natural (prazos maiores para amortização, maior carência, menores taxas de juros).

Vida Nova para o Centro da Cidade

Revitalizar o centro da cidade, envolvendo a população e os diversos setores interessados, além de ser importante economicamente, é um instrumento de resgate da identidade da cultura local.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: JOSÉ GERALDO SIMÕES JR.

A degradação de áreas urbanas centrais é um fenômeno bastante comum em cidades que adquirem um porte grande ou mesmo médio. As áreas centrais começam a ser substituídas por outras regiões da cidade na função de centro de atração de investimentos e de consumo de setores mais abastados. Em algumas cidades, a própria sede da prefeitura abandona o centro, dirigindo-se a outra região, com o intuito de valorizá-la e induzir seu adensamento. Com perda da importância relativa do centro, não só os investimentos privados diminuem, mas, em muitos casos, os investimentos públicos também são direcionados para outras áreas, especialmente quando os governos municipais atrelam suas ações aos interesses do capital imobiliário.

Esse processo, no entanto, gera um desperdício que não interessa à sociedade. As áreas centrais contam com infra-estrutura já instalada que passa a ser subutilizada. Além disso, sua localização no espaço urbano é privilegiada: o acesso ao centro das cidades normalmente conta com melhor oferta de transporte coletivo e de vias para transporte individual. As conseqüências da degradação das áreas centrais das cidades não se resumem aos aspectos econômicos. O centro possui também importância simbólica: é onde se concentra normalmente grande parcela do patrimônio histórico, artístico e arquitetônico. A sua degradação produz efeitos negativos sobre a identidade e a cultura da sociedade.

Historicamente, muitas intervenções nas áreas centrais das cidades ocorreram sob a ótica de ações de embelezamento ou de grandes projetos de renovação urbana. Estes últimos alteraram radicalmente a configuração das áreas e exigiram grandes investimentos. Essas intervenções se caracterizaram por sobrepor os aspectos funcionais e os interesses imobiliários a outros fatores que um governo preocupado com a qualidade de vida e a valorização da cidadania não pode ignorar.

Como reação a isso, nas últimas décadas vem se consolidando a metodologia de *revitalização urbana*.

A REVITALIZAÇÃO URBANA

A revitalização de centros urbanos deve se caracterizar não somente por critérios funcionais, mas também políticos, sociais e ambientais. Esses critérios conferem às intervenções uma nova vitalidade não só econômica, mas também social. Cinco características básicas devem estar presentes nas intervenções de revitalização de centros urbanos:

a) Humanização dos espaços coletivos produzidos;
b) Valorização dos marcos simbólicos e históricos existentes;
c) Incremento dos usos de lazer;
d) Incentivo à instalação de habitações de interesse social;
d) Preocupação com aspectos ecológicos e
e) Participação da comunidade na concepção e implantação.

Na ótica da revitalização urbana, as intervenções são um processo que envolve a participação de todos os setores interessados. O governo municipal tem o papel de coordenar e articular. Significa romper com um modo de governar que intervém no espaço urbano desprezando os interesses e o direito à participação dos cidadãos envolvidos.

Os princípios da revitalização de centros urbanos surgiram em reação às ações de *renovação urbana* que dominaram as intervenções urbanísticas entre as décadas de 30 e 70, marcadas pelo *urbanismo modernista*. As intervenções de grande porte nas áreas centrais eram de caráter "saneador": eliminando áreas e edifícios habitados por populações de baixa renda, destruindo grandes áreas com sua posterior reedificação para novos usos, constituindo pólos comerciais e de serviços, produzindo edificações e espaços públicos marcados pela monumentalidade. Os críticos desse tipo de intervenção no espaço urbano acusam-no de atender mais aos interesses do capital imobiliário.

TIPOS DE INTERVENÇÃO

A revitalização de áreas centrais pode ser executada por meio de variadas formas, considerando os muitos setores envolvidos e as diversas variáveis em questão. As principais iniciativas são:

a) Reabilitação de áreas abandonadas;
b) Restauração do patrimônio histórico e arquitetônico;
c) Reciclagem de edificações, praças e parques;
d) Tratamento estético e funcional das fachadas de edificações, mobiliário urbano e elementos publicitários;
e) Redefinição de usos de vias públicas (veja DICAS Invertendo Prioridades nas Vias Públicas);
f) Melhoria do padrão de limpeza e conservação dos logradouros;
g) Reforço da acessibilidade por transporte individual ou coletivo, dependendo da situação e
h) Organização das atividades econômicas.

IMPLANTANDO

Pela própria natureza da revitalização urbana, a participação de todos os setores envolvidos é muito importante. Partindo da idéia de respeito às aspirações e necessidades dos cidadãos que se utilizam da área central da cidade para morar, trabalhar ou se divertir, é preciso encontrar mecanismos para garantir sua participação na formulação das políticas de revitalização urbana, na elaboração de projetos e na sua implantação. Por isso, é recomendável que a primeira iniciativa seja a articulação com a sociedade civil e o contato com os setores envolvidos. A partir dos primeiros contatos, a prefeitura deve sistematizar as idéias e elaborar anteprojetos para serem discutidos com a comunidade e, eventualmente, oferecidos a empreendedores privados.

A presença de técnicos é indispensável, e deve envolver diversas áreas da prefeitura como: Cultura, Turismo e

Lazer, Planejamento, Desenvolvimento Econômico, Obras, Transportes, Manutenção Urbana e Finanças. É importante que haja uma equipe central de coordenação do projeto, que pode se valer, inclusive, de consultores externos.

A crise da capacidade de investimento dos governos impede que as prefeituras operem grandes intervenções apenas com recursos próprios. A situação impõe a busca de parcerias para o financiamento dos projetos, junto à iniciativa privada. É possível realizar ações de forma integrada com as empresas beneficiadas, fazendo com que elas assumam parte dos custos. Recursos para a recuperação da área central também podem ser obtidos através operações urbanas, em que empreendedores imobiliários compram da prefeitura o direito de construir na área. Em troca, os recursos arrecadados são utilizados para investimento na própria área.

EXPERIÊNCIAS

A cidade de Bolonha (Itália) é um exemplo pioneiro, com a realização de um projeto de revitalização de sua área central, em meados da década de 60. Barcelona (Espanha), Paris (França), Londres (Inglaterra), Baltimore (EUA), entre outras, também realizaram projetos de revitalização de áreas históricas, marcados pelo reaproveitamento de antigos edifícios, integrando-os a áreas remodeladas com edificações mais modernas. As atividades de lazer e turismo serviram de apoio para os projetos, enfatizando os aspectos tradicionais da cultura local.

No Brasil, projetos de intervenção em áreas centrais utilizando pelo menos alguns conceitos de revitalização disseminaram-se a partir do final da década de 70. Em **S. Luís-MA** (695 mil hab.), o Projeto Reviver vem promovendo ações de revitalização no centro e em outros setores históricos da cidade. Dentre as atividades realizadas, destacam-se a reconstituição de calçadas originais, praças, e iluminação pública; a restauração de edifícios públicos e orientação de proprietários para restaurar e conservar prédios particulares; a construção de habitações para população encortiçada e a criação de centros culturais em edifícios históricos. Outras experiências têm sido realizadas em **Recife-PE**, **Rio de Janeiro-RJ**, **São Paulo-SP**, **Belém-PA**, **Curitiba-PR**, **Florianópolis-SC**, **São Sebastião-SP**, **Santos-SP** e **Poços de Caldas-MG.**

Resultados

Com a revitalização de centros urbanos, áreas que estavam subutilizadas ou deterioradas são revalorizadas, tanto do ponto de vista imobiliário quanto social. A infra-estrutura urbana também pode ser melhor utilizada, eliminando-se o desperdício e dispensando investimentos de expansão em outras áreas.

Entretanto, é importante que o governo mantenha-se atento para que a revitalização não seja apropriada pelos empresários envolvidos, especialmente os imobiliários, resultando em um processo de expulsão da população de baixa renda usuária ou moradora do local. No caso de S. Luís, a revitalização, ao contrário, trouxe melhores condições de moradia à população de baixa renda do centro da cidade.

A implantação de atividades voltadas ao lazer e ao turismo tende a gerar empregos e dinamizar a economia do município. Pode, também, ser acompanhada de ações de qualificação da mão-de-obra local.

Um processo de revitalização do centro de uma cidade pode fortalecer a identidade cultural local, na medida em que prevê ações de preservação do patrimônio histórico e arquitetônico. A criação de novos espaços de lazer e convivência reforça esse processo.

A revitalização pode permitir que as intervenções nas áreas centrais respeitem os interesses dos cidadãos. Possibilitam que o governo municipal desenvolva sua capacidade de articulação com a sociedade civil e a iniciativa privada, a partir do estabelecimento de uma prática mais democrática do que a realização de intervenções radicais, de base tecnocrática e autoritária.

Para cidades com centros de bairro de porte significativo, a experiência de revitalização urbana na área central pode ajudar a formular uma política de revitalização ou desenvolvimento desses centros locais (veja DICAS Os Muitos Centros de uma Cidade).

Zonas de Especial Interesse Social

Reconhecer a diversidade de ocupações existente na cidade permite integrar áreas tradicionalmente marginalizadas e melhorar a qualidade de vida da população.

AUTORA: RAQUEL ROLNIK
ASSISTENTE DE PESQUISA: RENATO CYMBALISTA

Tradicionalmente, a legislação urbanística – e principalmente as chamadas Leis de Uso e Ocupação do Solo ou Leis de Zoneamento – têm se concentrado no estabelecimento de padrões desejáveis para a ocupação de determinadas áreas da cidade. Definem-se assim parâmetros mínimos de ocupação de lotes, recuos, coeficientes de aproveitamento e usos permitidos.

Entretanto, na maioria das cidades – diante dos enormes níveis de desigualdade social, concentração de renda e pobreza urbana – os próprios padrões mínimos de ocupação levam a terra urbana infraestruturada a atingir preços altos demais para o poder de compra de grande parte da população. As camadas mais pobres se vêem obrigadas a ocupar terras à margem da legislação, originando loteamentos clandestinos, ocupações e favelas.

Esses assentamentos localizam-se, muitas vezes, em regiões ambientalmente frágeis e de difícil urbanização: encostas de morros, várzeas inundáveis ou mangues. embora estas áreas sejam "protegidas" por legislação de preservação ambiental, sua urbanização muitas vezes é mais densa e devastadora justamente pela ausência de regulamentação.

Até os anos 70, este tema foi simplesmente ignorado pela legislação urbanística que, no mais das vezes, sequer considerava estes assentamentos como parte integrante da cidade. Assim, ocupações consolidadas e com mais de 30 anos de existência eram consideradas "provisórias". À medida que as comunidades se organizam, vão exercendo pressões e reivindicações junto ao poder público pela instalação de infra-estrutura nesses locais. Investimentos públicos chegam muitas vezes aos assentamentos, mas quase sempre a conta-gotas e em caráter "emergencial".

Assim, as formas de inserção irregular são simultaneamente rejeitadas e legitimadas, tornando seus habitantes extremamente vulneráveis a práticas clientelistas e eleitoreiras. Os efeitos desta política são, portanto, nefastos do ponto de vista social, urbanístico e político.

A partir dos anos 80, e como produto sobretudo da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária, um novo instrumento urbanístico começou a ser desenhado em várias prefeituras do país: as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.

A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a idéia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados. Tal interpretação agrega uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores.

O estabelecimento de ZEIS significa reconhecer a diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

OBJETIVOS

Os objetivos do estabelecimento de ZEIS são:

·permitir a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;

·permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbana nos locais onde eles antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população;

·regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois reduzindo-se as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, reduz-se também as diferenças de preços entre elas;

·introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos;

·aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas – vistas nesse caso muitas vezes com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser encarados como favores, e passam a ser obrigações do poder público;

·aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

RECIFE

A primeira experiência de estabelecimento de ZEIS ocorreu no município do **Recife-PE** (1.300 mil hab.), e teve início na década de 80.

Em 1983, uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade reconheceu as ZEIS como parte integrante da cidade sem, no entanto, dispor de instrumentos de inibição da ação especulativa do mercado imobiliário: a lei reconhecia características particulares daqueles assentamentos e propunha a promoção de sua regularização jurídica, bem como a sua integração à estrutura da cidade, mas, uma vez integradas as ZEIS, as leis do mercado tratariam de estabelecer sua dinâmica normal de estruturação urbana.

Além disso, a lei reconhecia apenas 27 áreas como ZEIS – dentro de um universo estimado de 200 favelas – deixando uma massa de assentamentos de origem espontânea sem instrumentos legais de acesso a solo e benefícios urbanos.

A regulamentação das ZEIS somente ocorreu em 1987, após longo processo de articulações, pressões e negociações das organizações de bairro: apoiadas pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, apresentaram projeto de lei regulamentando as ZEIS e prevendo mecanismos de gestão participativa na condução de projetos de recuperação urbana e regularização jurídica, e formas de solicitação de transformação em ZEIS de localidades ainda não caracterizadas como tal.

Com esta lei do PREZEIS – Plano de Regularização das ZEIS – abriu-se o leque para que novas áreas pudessem ser incorporadas como ZEIS, sendo introduzidos mecanismos de proteção contra as ações especulativas do mercado. Dentre os instrumentos de inibição, destacam-

se os que estabelecem os lotes mínimos e os que proíbem os remembramentos, reforçando a conservação das características das ocupações locais, bem como do perfil social dos ocupantes.

A lei do PREZEIS tratou sobretudo de institucionalizar os canais de gestão urbana, colocando a população próxima à arena decisória. Foram criadas, em lei, as Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL) – institucionalizando as práticas das antigas comissões de bairro – com o objetivo de tratar dos problemas específicos de cada uma das ZEIS. Foi também criada a figura , ainda consultiva, do Fórum do PREZEIS, destinado a ocupar-se das questões pertinentes ao conjunto das ZEIS.

Para apoiar a coordenação do Fórum no planejamento e acompanhamento das ações do PREZEIS foram compostas três câmaras: as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Finanças, compostas por agentes das comunidades, das ONGs e da municipalidade.

Em 1993, foi aprovada na Câmara de Vereadores a lei regulamentando o Fundo do PREZEIS e, a partir daí, pactuou-se o comprometimento de 1,2% da arrecadação tributária para o funcionamento do programa.

Um balanço nos números relativos ao PREZEIS apontou, em 1997, a existência de 66 áreas ZEIS e, destas, 35 já constituíram comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra em atividade. A prefeitura tem obras em 18 destas áreas e planos específicos elaborados para nove delas. As COMULs acompanham as pautas de regularização fundiária e intervenções de urbanização, supervisionando a aplicação de recursos do Fundo do PREZEIS, com valores da ordem de R$ 4 milhões (1996).

DIADEMA

Diadema-SP (323 mil hab.), na Região Metropolitana de São Paulo, foi, até os anos 80, um dos municípios em pior situação de exclusão territorial do Estado de São Paulo. As melhores porções de terra urbanizada haviam sido historicamente destinadas ao uso industrial, colocando a população residente em um segundo plano, muitas vezes em situações ilegais e precárias. Um terço da população vivia em 3,5% da superfície do município – quase exclusivamente em favelas sem qualquer infra-estrutura.

Após um processo de negociação entre técnicos, vereadores e movimentos populares, a administração municipal estabeleceu dois tipos de AEIS – Áreas de Especial Interesse Social: as AEIS 1, áreas vazias destinadas à produção de novos núcleos habitacionais populares, e as AEIS 2, áreas ocupadas por favelas a serem reurbanizadas. Nas AEIS, só poderiam ser implantadas habitações para a população de baixa renda (famílias com renda até 10 salários mínimos), ampliando assim a oferta de terras para essa faixa e, consequentemente, reduzindo seu preço. Com este instrumento foi possível dobrar a quantidade de terras em oferta para a população de baixa renda (de 3,5% para 7% das terras do município), e possibilitou assentar grandes parcelas da população da cidade e regularizar uma boa parte das ocupações. Ao mesmo tempo, derrubou o preços da terra para habitação popular, permitindo que esta fosse comprada por cooperativas habitacionais organizadas para a produção de moradia em regime de mutirão.

Esses resultados foram possíveis porque houve moradores de bairros e casas precários que se organizaram e se tornaram interlocutores permanentes da política urbana do município, participando ativamente das negociações em torno da estratégia de regulação e das decisões sobre os investimentos. Além do acesso à moradia para as populações envolvidas, isso representou um ganho de qualidade para a administração municipal, que se aproximou da população e cumpriu seu papel de mediador das disputas pela terra urbana.

Resultados

A implantação de ZEIS pode trazer resultados benéficos para toda a cidade, sob vários aspectos:

a) Urbanísticos:
·integrando áreas tradicionalmente marginalizadas da cidade;
·diminuindo os riscos das ocupações, estabilizadas pela urbanização;
·possibilitando a implantação de infra-estrutura nos assentamentos (pavimentação, iluminação, saneamento, transporte, coleta de lixo);
·possibilitando projetar espaços e equipamentos públicos para as ocupações.

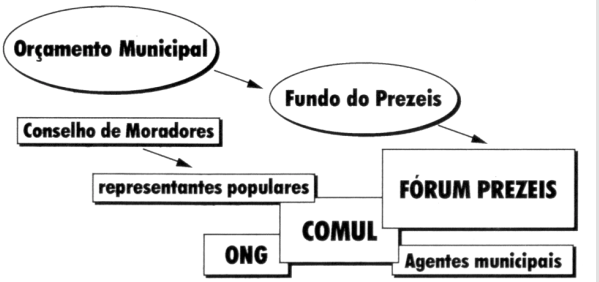
b) Ambientais:
·melhorando o ambiente construído para o moradores;
·diminuindo a ocorrência de danos decorrentes de ocupação em áreas de risco (como deslizamentos ou enchentes).

c) Jurídicos:
·facilitando a regularização fundiária dos assentamentos;
·possibilitando a aplicação de instrumentos como o usucapião e a concessão do direito real de uso.

d) Políticos:
·rompendo com políticas clientelistas e eleitoreiras que envolvem investimentos públicos e implantação de infra-estrutura;
·reconhecendo os direitos de cidadania das populações envolvidas.

e) Sociais:
·enfraquecendo o estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecendo a auto-estima da população que ali vive;
·reconhecendo a diversidade de usos e ocupações que compõem a cidade.

Organograma do plano de regularização das Zeis em recife (PRZEIS)



Fonte: *O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema,* de Jorge Hereda e outros*; O Recife e a regularização dos assentamentos populares,* de Milton Botler e Geraldo Marinho, Revista Pólis no 29: "Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social".

Governo e Sociedade

A Internet e os Municípios

Utilizando a Internet, a prefeitura pode se aproximar dos cidadãos e democratizar o acesso à informação.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: NEWTON VAGNER DINIZ

A Internet - rede mundial de computadores - está se popularizando rapidamente. Crescem, a cada dia, o número de usuários, os serviços disponíveis e as possibilidades. Esse processo provoca uma mudança profunda na comunicação e na circulação de informações.

O QUE É A INTERNET?

A Internet não existe como organização, produto ou serviço. Não pertence a ninguém. O que se chama **Internet** é, na verdade, um conjunto de redes de computadores que podem se comunicar entre si. Pode-se dizer que a Internet é a rede das redes.

Uma rede é a interligação entre dois ou mais computadores. Através de programas e padrões de comunicação de dados comuns, esses computadores podem trocar informações entre si. Um usuário, estando seu computador ligado ao sistema de telefonia, pode "entrar" em outros computadores também conectados à sua rede. Essa rede, por sua vez, pode estar ligada a outras redes. Internet é o nome dado a essa ligação entre as diversas redes de computadores, permitindo que usuários de várias redes existentes no mundo se interconectem.

OPORTUNIDADES

À primeira vista, a Internet pode parecer pouco interessante para um governo municipal. As principais alegações são que as aplicações requerem investimentos, a implementação demanda tempo e apenas uma parcela reduzida de cidadãos teria acesso às informações que nela circulam.

É preciso, no entanto, levar em conta que os investimentos são relativamente baixos e o tempo de implantação não chega a ser proibitivo para um governo municipal. Quanto ao número de usuários, há uma tendência de crescimento acelerado nos próximos anos, e o oferecimento de acesso pela prefeitura é uma forma de democratizar o acesso à informação.

A tecnologia disponível para a intercomunicação de computadores permite abrir um grande leque de oportunidades para as prefeituras. Logicamente, estas oportunidades irão variar de acordo com as condições de cada município e os recursos técnicos, financeiros e humanos disponíveis. Entre as principais oportunidades pode-se apresentar as seguintes:

Promoção do desenvolvimento local: A Internet pode ser usada para apoiar ações de promoção do desenvolvimento local, especialmente atraindo investimentos. Uma possibilidade é divulgar as vantagens locacionais do município para a instalação de novas empresas, através de texto ("home-page") dirigido a investidores que o acessariam e entrariam em contato com a prefeitura, como no caso da prefeitura do **Rio de Janeiro-RJ** (5.547 mil hab.). Esse mesmo texto pode apresentar as oportunidades de investimento, inclusive projetos da prefeitura que necessitem de parcerias com o setor privado para sua implementação. No caso de municípios que tenham programas de incentivo à instalação de empresas, estes também podem ser apresentados.

A seleção das informações vinculadas neste tipo de utilização exige cuidados especiais. Não se deve, simplesmente, montar um relatório com um volume exagerado de informações sobre o município. As informações oferecidas devem ser as que poderão, ainda que de forma indireta, influenciar processos de decisão. O melhor é apresentar resultados de estudos econômicos (veja DICAS Preparando-se para Intervir na Economia), indicando as oportunidades de investimento e seus benefícios, especialmente para os setores em que o município apresenta vantagens competitivas. Para garantir a qualidade das informações, sua seleção e elaboração devem ficar a cargo da área de promoção do desenvolvimento econômico da prefeitura (assessoria, departamento, secretaria).

Outra utilização possível para a promoção do desenvolvimento local é o estímulo ao turismo. Trata-se, aqui, de produzir um outro texto, distinto daquele que apresenta as oportunidades de investimento (é recomendável a interligação entre eles, de modo que o usuário possa passar diretamente de um para o outro). Essa "home-page" deve incorporar imagens das atrações turísticas. Pode-se, por exemplo, montar um passeio virtual por essas atrações, acompanhado de informações sobre transportes, hospedagem e outros.

Obtenção de informações: A conexão da prefeitura às redes de comunicação eletrônica fará com que o município disponha de uma maior quantidade de informações. Além disso, um campo importante de utilização é possibilidade de trocar informações diretamente entre prefeituras, elaborando-se um instrumento que abranja, por exemplo, preços de compra dos principais insumos comuns, tarifas de serviços públicos, experiências de políticas públicas, projetos de lei, salários praticados, procedimentos operacionais.

Divulgação de processos seletivos e de licitação: Pode-se utilizar recursos da Internet para divulgar editais de concorrências públicas ou de processos seletivos de pessoal.

Comunicação com a população: A prefeitura pode, como **Recife-PE** (1.315 mil hab.), utilizar a Internet para se comunicar com os cidadãos. Apresentando, por exemplo, imagens de obras públicas à medida em que as etapas vão sendo concluídas, ou apresentar informações simplificadas sobre a execução orçamentária (veja DICAS Simplificando o Orçamento). Também pode-se utilizar a Internet para levantar demandas da sociedade em termos de obras e serviços públicos, inclusive para a definição de prioridades no processo de elaboração do orçamento. Outra possibilidade é a utilização da comunicação eletrônica para avaliação dos serviços e para receber reclamações dos cidadãos. Se a prefeitura dispuser de um ouvidor ou *ombudsman* (veja DICAS Ouvidoria Pública), este pode se comunicar diretamente com os cidadãos.

Prestação de serviços públicos: Comunicando-se através dos computadores, a prefeitura pode ampliar e facilitar o fornecimento de serviços públicos (veja DICAS Informática e Promoção da Cidadania), como solicitações de execução de serviços, pedido e obtenção de informações de interesse do cidadão, marcação de consultas médicas, inscrição em cursos e eventos, e outras várias aplicações possíveis.

Melhoria do ensino: Esta é a aplicação mais imediata. Instalando-se nas escolas públicas estações de trabalho ligadas à Internet, é possível a professores e alunos ampliarem seu acesso a informações úteis para o processo de aprendizado.

POR ONDE COMEÇAR?

É recomendável que a prefeitura adote uma estratégia de implantação gradual do uso da Internet. Essa estratégia, mais prudente, permite que se desenvolva ao longo do tempo uma cultura do uso dos recursos de comunicação informatizada, que se crie uma equipe capacitada para gerir os serviços e sistemas necessários e que se evite a subutilização de um volume significativo de investimentos.

Para esta implantação gradual é preciso um projeto claro do que se pretende a curto, médio e longo prazo. É importante que, desde o início, as aplicações oferecidas sejam de fato úteis para os cidadãos, como forma de obter reconhecimento da importância dos serviços. Também é importante garantir o acesso público, através da instalação de quiosques informatizados em locais de circulação intensa de pedestres e em equipamentos públicos como postos de saúde, centros comunitários e terminais de ônibus. Pode-se, também, instalar computadores com acesso à Internet nas escolas públicas, neste caso servindo aos alunos e, em horários específicos, a toda a comunidade. Outra opção é a instalação de computadores nas associações de bairros e outras entidades da sociedade.

O serviço mais fácil de se oferecer é o acesso à Internet nas escolas, bibliotecas e outros órgãos municipais. Neste caso, a prefeitura instala equipamentos e contrata os serviços de um provedor de acesso (que permite a conexão dos computadores locais à rede). Um passo seguinte é colocar em disponibilidade informações sobre o município e a prefeitura, através de "home-pages", como no caso de **Frutal-MG** (43 mil hab.). Estas podem ser aprimoradas e permitir que os cidadãos enviem mensagens ou façam consultas. A partir daí, pode-se ir aprimorando cada vez mais, aumentando a oferta de serviços e o seu uso como instrumento de democratização da gestão.

Para começar, também é importante entrar em contato com outras experi6encias e com as principais propostas existentes.

Resultados

A utilização de recursos da Internet pela prefeitura não traz resultados significativos de imediato. É necessário passar por uma fase de disseminação e consolidação, cuja duração varia em função da estratégia de implantação, dos investimentos realizados e da amplitude, desempenho e relevância das aplicações adotadas.

Ao utilizar a Internet como instrumento de comunicação com os cidadãos, a prefeitura se aproxima destes, ampliando sua capacidade de diagnóstico e a legitimidade de suas ações. Especialmente se a conexão auxiliar a fiscalização das ações do governo municipal, permitindo que os cidadãos acompanhem as ações da prefeitura e a execução orçamentária, será possível reforçar a transparência da gestão e ampliar o grau de participação popular, sempre levando em conta que se trata de um tipo de participação diferente da visão mais difundida, onde os cidadãos participam fisicamente de reuniões, plenárias e assembléias. Como qualquer outra forma, ela tem limitações.

A eficiência e eficácia dos serviços prestados podem ser beneficiadas pela ampliação da capacidade de diagnóstico, pela introdução de procedimentos extremamente ágeis e pela utilização de informações que possibilitem reduzir custos e obter melhores fornecedores ou recursos humanos.

A conexão das escolas públicas à Internet tem evidentes benefícios pedagógicos. Se a escola for local aberto a todos os cidadãos, é possível reforçar seu papel de espaço agregador da comunidade. Utilizando esta ou outra forma de permitir que os cidadãos que não dispõem de condições materiais para ter acesso à Internet o façam, significa tornar possível o exercício do direito à informação, corrigindo uma desigualdade gerada pela injustiça econômica. Com isso, em vez de adotar um instrumento elitizante de comunicação, a prefeitura contribui para deselitizá-lo.

Ação Cultural Descentralizada

Descentralizar a ação cultural do governo municipal contribui para a democratização da sociedade.

AUTOR: VALMIR DE SOUZA
CONSULTOR: HAMILTON FARIA

A implantação de uma Política de Descentralização Cultural, conjugada com as outras Políticas Públicas no município, é um instrumento eficaz de democratização da cultura ao permitir que todos os cidadãos tenham acesso às atividades de formação, aos programas artísticos e aos projetos culturais. Ajuda também a promover uma maior integração com a população e a dar lugar às manifestações da comunidade local.

O QUE É

A descentralização das ações culturais da secretaria, fundação ou outro órgão de cultura é um mecanismo que visa dar transparência e visibilidade às ações de governo nesse campo, divulgando as atividades e os cursos de formação. Ao mesmo tempo, coloca à disposição da população os equipamentos públicos de cultura.

Um dos objetivos dessa política é abrir espaços para que a sociedade local e o cidadão comum participem de fóruns e da formulação de políticas e projetos culturais para a região ou bairro bem como para a gestão dos equipamentos.

Um outro objetivo é desdobrar e multiplicar a ação de secretarias e fundações ultrapassando os "templos e nichos" culturais centrais para aprofundar as relações com os diversos atores locais, como sindicatos, movimentos sociais, associações, entidades.

Com essa política, podem ser revitalizadas diversas atividades locais; podem ser valorizadas as expressões culturais das periferias das cidades; também pode ser promovido o acesso de toda a população à informação e à criação cultural, além de estimular a produção local. Outro aspecto importante é a possibilidade de se "desprivatizar" certos espaços culturais, usados, em geral, para fins clientelísticos.

EXPERIÊNCIAS

Na cidade de **São Paulo-SP** (9.842 mil hab.), na gestão 1989-1992, a Secretaria Municipal de Cultura implantou uma Política de Cidadania Cultural para colocar a cultura (fruição, difusão, criação do bem cultural e a participação nas decisões sobre a cultura na cidade) como direito dos cidadãos.

É nesse contexto que aparece a Ação Cultural Regionalizada. O programa, iniciado em 1991, criou treze Coordenações Regionais para atuar junto à população da cidade.

A idéia central do programa era trabalhar com os diversos movimentos e entidades (sociais, sindicais, populares, culturais), atuando em conjunto com outras Secretarias Municipais, estimulando o debate público sobre os problemas das regiões, promovendo eventos (aulas públicas, mostras culturais, fóruns, etc.), apresentando a ação cultural e a idéia de cultura como direito dos cidadãos. Essas atividades eram realizadas sempre pensando na ocupação cultural de espaços sem determinação prévia, mas havia também um trabalho conjunto com as Casas de Cultura promovendo encontros e exposições itinerantes pela cidade e incentivando a formação de fóruns regionais de cultura. (cf. Prestação de Contas 1989-1992).

Além da cultura, também eram tratados outros temas: AIDS, meninos de rua, prostituição, alimentação, ecologia, mananciais. Cada grupo apresentava suas demandas, que eram então discutidas entre agentes culturais, administradores regionais e população. A interação com a Sociedade Civil foi intensificada neste período. Apesar de o programa não ter sido implantado como uma Política de Descentralização Cultural porque a Câmara Municipal não aprovou o Projeto de Reforma Administrativa proposto pela Prefeitura, houve uma descentralização de cunho político no sentido amplo.

A experiência de descentralização da vida cultural de **São José dos Campos-SP** (468 mil hab.) é uma proposta do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural "Cassiano Ricardo", aprovada em 1993 para atender o maior número de usuários em todos os setores culturais e localidades do município. Para isso, em 1994, foi criado o Departamento de Ação Cultural Descentralizada, com a função de implantar uma política de descentralização baseada em dois pressupostos: o primeiro era a definição dos locais a partir de critérios sócio-culturais, organizações coletivas, e a geografia do município; o segundo era que houvesse pelo menos um agente cultural em cada local onde funcionaria essa ação.

Esta experiência tem dado ênfase também à constituição das Casas de Cultura como marcos de referência para a população: alguns espaços foram edificados e outros foram adaptados para o fazer cultural da população local.

O importante nessa experiência é que tem se pautado por quatro diretrizes que apontam tanto para a democratização da cultura como para a democracia cultural, ampliando assim conceitos já estabelecidos:

a) a informação como direito do cidadão, potencializando a atuação dos agentes culturais também como cidadãos;
b) a formação cultural como item forte que propicia espaços mentais e físicos para a criação artística, utilizando-se as oficinas culturais;
c) a difusão visa garantir a distribuição e a circulação dos bens culturais produzidos na cidade e região;
d) a organização como um aspecto relevante da ação cultural que coloca a possibilidade de auto-gestão dos grupos, movimentos e das comunidades, bem como de seus respectivos projetos culturais.

Alguns resultados dessa experiência ajudam a visualizar o que tem sido feito:

a) Formação: Cursos e palestras para formação de agentes culturais; "Arte nos Bairros" (60 oficinas)
b) Difusão: apresentação de concertos, filmes, vídeos, peças teatrais (nos bairros)
c) Informação: registro em vídeo e relatório das ações culturais; apoio a *Fanzines* dos bairros; incentivo a bibliotecas comunitárias; divulgação das atividades culturais da cidade.
d) Organização: reuniões com as comunidades; apoio ao movimento *Hip-hop* e outros grupos; fortalecimento das comissões setoriais da Fundação Cultural "Cassiano Ri-

cardo"; parcerias em atividades com Saúde Mental; apoio ao "orçamento participativo".

a) Público atendido: de 1993 a 1995, 76.897 pessoas

b) Bairros atendidos: 8

c) Casas de Cultura implantadas: 3

A experiência da cidade de **Belo Horizonte-MG** (2.060 mil hab.) vem de uma trajetória de luta para implantar nos bairros uma ação cultural que respeitasse o que já era feito nas diversas comunidades desde a década de 70. A partir de 89, as reformas administrativas auxiliaram muito o processo de descentralização, principalmente nos setores de saúde, educação, controle urbano e obras. Foi nessa época que começou a experiência de descentralização das ações culturais, através da Secretaria Municipal de Cultura. Apesar dos vários problemas que têm surgido, muitos avanços puderam ser constatados: organização dos movimentos culturais, investimento nos grupos artísticos e a realização de projetos permanentes como o "Praça Sete Seis e Meia", o "Música de Domingo" e o "Música nas Igrejas". As discussões em torno da descentralização cultural foram consolidadas nos "Plano de Ação Cultural Regionalizada" que, apesar de dar alguns nortes para essa ação, não garantia, em si, a continuidade do trabalho proposto.

A Ação Cultural Regionalizada de Belo Horizonte trouxe resultados de importância vital para a renovação e a inovação cultural no município:

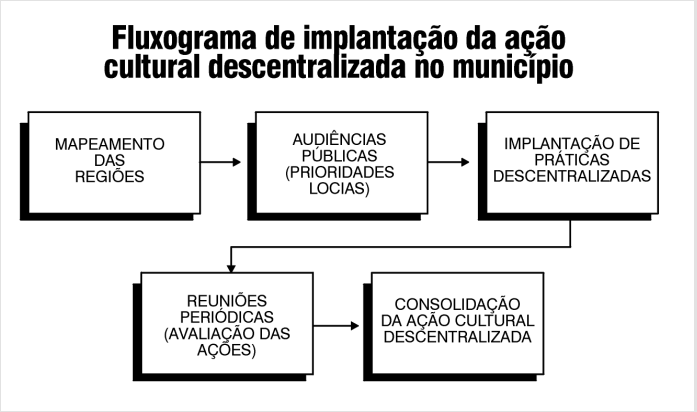
Os "Circuitos Culturais Regionalizados" articulam os movimentos culturais, difundem a produção cultural local e criam espaços de convivência para a população.

Para a formação e a capacitação cultural, foram realizadas seis oficinas para grupos teatrais amadores, culminando no projeto "Usina de Teatro", com grande efeito multiplicador: os alunos retornaram o seu conhecimento teatral para as suas comunidades.

Em relação às Políticas Públicas e a Cultura, foram realizadas três experiências de destaque: "Projeto Acampados", voltado para a população sem-casa; "Projeto de Intervenção Cultural nos Alojamentos", que trabalhou com famílias transferidas de áreas de risco para alojamentos; e um projeto em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, ligado à "Saúde Mental".

A ação cultural também trabalhou com projetos relacionados à Memória e Patrimônio. Implantou, em parceria com as Administrações Regionais, os Centros Culturais (centrais, regionais, locais e de referência) buscando a participação, democratização e difusão artístico-cultural.

Implantação



Para a implantação de uma ação cultural descentralizada é necessária uma atividade anterior como parte do planejamento: fazer um mapeamento das regiões ou bairros e vilas, levantando dados sobre equipamentos públicos e também sobre manifestações culturais já existentes. Esta coleta de dados serve inclusive para definir prioridades da ação nos bairros.

Pode-se trabalhar com a idéia de que certos equipamentos com outra função podem ser aproveitados para atividades culturais. Por exemplo: em trabalho conjunto com a Secretaria de Educação, pode-se usar uma escola ou biblioteca pública para cursos ou oficinas (vídeo, cinema, literatura, teatro, dança, capoeira, artesanato, etc). Pode-se utilizar também os equipamentos históricos desativados (veja DICAS Vida Nova para o Centro da Cidade), adaptando-os para as atividades: casas históricas, por exemplo, podem exercer a função de Centros Culturais. Quanto ao espaço físico, não havendo nenhum local apropriado, é importante a construção de Casas de Cultura (veja DICAS Casas de Cultura e Cidadania) para cada região.

Um outro aspecto importante é o trabalho integrado com outras secretarias e administrações regionais. Envolver toda a administração dá um peso maior e também mais condições para essa atuação. A administração deve definir em conjunto uma estratégia que envolva as políticas sociais do governo. O apoio das administrações regionais pode ser fundamental para o funcionamento de uma ação deste tipo.

Implantar uma política de descentralização também requer pessoas habilitadas e capacitadas para um trabalho com as comunidades locais. Este agente cultural precisa saber ouvir as aspirações e perceber as carências, discutindo-as com o público. Sem este agente, corre-se o risco de se elaborar um projeto descolado das "fidelidades locais", com um viés muito academicista. Essas comunidades "sem voz" na sociedade têm uma maneira própria de comunicar suas necessidades culturais e sociais. É a partir destas "escutas" e das audiências públicas, com fóruns e debates abertos a todos, que poderão ser formulados projetos culturais específicos para cada região. Também é possível compatibilizar essas ações com um plano de governo local.

A ação cultural descentralizada tem sido implementada em grandes e médios municípios. Em municípios pequenos ela também pode ser aplicada, considerando-se que há distritos e vilas distantes das cidades. Muitas vezes o cidadão da roça procura no centro uma atividade que poderia encontrar numa escola de bairro.

Atração de Empresas para o Município

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de premiação de 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

AUTOR: ROBERTO N. GARIBE FILHO

Atrair empresas para o município é mais fácil e eficaz quando há um planejamento das ações e a preocupação em constituir um sistema produtivo integrado.

Quando se pensa em desenvolvimento econômico local e nas possibilidades de intervenção das prefeituras, a idéia recorrente é oferecer incentivos para que as empresas decidam se instalar no município: isenção de impostos, terrenos a baixo custo, serviços de terraplanagem, entre outros. Na maior parte das cidades, a prefeitura cria um distrito industrial em uma área afastada do centro e próxima das principais vias de acesso, rodovias e ferrovias, oferecendo lotes com infraestrutura viária, água, luz e telefone. A participação do poder público local restringe-se à elaboração de leis que garantam os incentivos e regulamentem a utilização das áreas industriais, subutilizando seu potencial de intervenção.

A decisão de atrair novas empresas muitas vezes é tomada sem planejamento, resultando em um sistema produtivo desarticulado, tanto na relação entre as empresas, por serem de diferentes setores produtivos, quanto em relação à vocação econômica local. Em alguns casos, a atração de empresas de diferentes setores é a principal causa de ineficiência das políticas de intervenção, pois dificilmente conseguem trazer benefícios globais para os produtores. Em outros casos, a economia local fica dependente do desempenho das grandes empresas que se instalam no município.

MUDANÇA DE CONCEPÇÃO

Como isso poderia ser diferente? E por que deveria sê-lo? A atração de novos investimentos pode se dar com o objetivo de criar um sistema produtivo integrado, especializando a economia local em algum setor ou produto e, se possível, respeitando a vocação econômica do município. O ambiente torna-se propício para a localização e também para a criação de novas empresas. Para que isso aconteça, a prefeitura não deve se limitar à ação legislativa mas, juntamente com a sociedade civil, definir estratégias de como valorizar a economia local (veja DICAS Requisitos para um Processo de Desenvolvimento Local), traçando um plano de ações de longo prazo, promovendo um crescimento em bases sólidas.

O fundamento desse conceito está no desenvolvimento de cooperativas (veja DICAS Cooperativas de Trabalhadores), escolas profissionalizantes, centros de serviços que promovam uma melhoria na circulação de informações e o acesso do sistema produtivo local a novas informações, relevantes para uma melhor inserção da região no mercado, como por exemplo: mudanças tecnológicas e dos processos de produção, mercados potenciais, atuação da concorrência, pesquisas sobre o perfil dos consumidores.

ENTENDER O SISTEMA PRODUTIVO

Um primeiro passo é coletar informações sobre o sistema produtivo local (veja DICAS Desenvolvimento e Ações do Governo Local) , para que a intervenção do poder público ou a criação de um projeto de intervenção seja feito de uma forma mais consciente. Fazer um levantamento das etapas de produção de determinado produto ou setor, procurando saber quais não se localizam na cidade ou que insumos são "importados" de outras regiões, qual o número de trabalhadores empregados, o grau de qualificação que devem ter esses trabalhadores, integração regional da economia local, etc., que ajudem a compreender melhor o sistema produtivo local.

O município pode utilizar, algum levantamento já realizado sobre determinado tema, e ampliá-lo, pesquisando novos dados. A contratação de serviços de especialistas, consultores ou pesquisadores pode ser necessária em municípios com uma economia mais complexa (veja DICAS Preparando-se para Intervir na Economia).

A coleta de dados é importante para verificar a viabilidade ou a melhor forma de motivar a formação de um sistema produtivo integrado: se certas etapas podem ser realizadas no município, incentivando a localização de determinadas empresas, ou incentivando que os produtores locais criem novas empresas; ou mesmo comparando a produção de determinado setor ou produto no município com a de outras localidades, identificando os pontos fracos.

VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS LOCAIS

Valorizar os recursos e a produção local, incentivando as formas de produção constituídas historicamente podem gerar uma vantagem competitiva no município. O que se nota como atividade prevalecente, por mais que pareça uma atividade "atrasada", pode ser melhorada e inserida de forma diferente no mercado.

Por exemplo, num município cuja atividade principal é a cerâmica, há várias empresas que a produzem, utilizando os insumos e a mão de obra local. Com isso, certamente, as pessoas da cidade trabalham, já trabalharam ou conhecem pessoas que estão ligadas a essa atividade, havendo um certo conhecimento generalizado sobre a produção. Como aproveitar isso? Uma possibilidade seria promover a atividade de desenhistas, ou seja, pessoas que concebem e projetam um produto ou uma linha de produtos. Muitas vezes, os novos produtos não se adaptam ao tipo de maquinário existente e então é preciso mudar as máquinas ou adaptá-las. A partir disso, pode-se desenvolver a produção de máquinas para cerâmica no próprio município. Mas os novos produtos podem esbarrar num outro problema: o mercado. Se o mercado de produtos de cerâmica é de consumidores de menor poder aquisitivo, o processo de elaboração, encarecendo o produto, pode não compensar o investimento. Uma saída pode ser a promoção da produção em pequena escala, fora dos portões das

grandes empresas, incentivando a criação de pequenas empresas que poderão fornecer produtos mais variados para um outro tipo de consumidor.

CONSELHO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Para enfrentar o desafio dessa intervenção, é importante repartir as responsabilidades e recolher idéias e opiniões dos agentes locais, garantindo sua legitimação e o empenho da sociedade. O conselho de política industrial deve reunir representantes dos envolvidos com as possíveis transformações econômicas: sindicatos de trabalhadores, proprietários, cooperativas, bancos locais, movimentos ecológicos e outras organizações não-governamentais. O conselho deve ser reconhecido legalmente como consultor das medidas de política industrial, prevendo, através de estatuto, a forma de indicação dos seus membros e abrangência de atuação.

A formação de um conselho de política industrial é um primeiro passo na transformação da concepção da intervenção pública. A prefeitura, a partir disso, deve indicar suas intenções de desenvolver um projeto visando o crescimento econômico do município, distribuindo responsabilidades e deixando claros os seus limites de atuação. As funções do conselho podem ser a apresentação e discussão de propostas, planejamento da intervenção a longo prazo, a supervisão das políticas e o gerenciamento da estrutura de serviços às empresas. Dependendo do tamanho e da complexidade produtiva de cada município, o conselho pode ser dividido em diversas áreas, organizando-se de acordo com os diferentes setores de produção ou produtos. Com esse arranjo, pode-se ter propostas diferenciadas e, ao mesmo tempo, sintonizadas com suas demandas específicas. A participação de representantes diretamente envolvidos com a produção ajuda a adequar melhor as políticas a seus beneficiados.

PEQUENAS EMPRESAS

Pode-se argumentar que pequenas empresas são mais vulneráveis à concorrência por não disporem de serviços especializados, pesquisas e informações sobre novos produtos e mercados.

Essa deficiência pode ser contornada através da associação entre os produtores, pois se os custos destes serviços são proibitivos para os pequenos produtores individualmente, não o são se contratados coletivamente. Por exemplo, o acesso a informações sobre maquinários - se são compatíveis com os insumos à disposição dos produtores, quais suas vantagens ou problemas, etc. - podem ser obtidos contratando-se os serviços de uma empresa ou consultor especializado. Além disso, as empresas, em vez de se reunirem para contratarem um serviço cada vez que a necessidade aparecer, podem se organizar de forma mais permanente, através de um centro mantido pelos próprios proprietários.

O próprio conselho poderia gerenciar esses serviços, inclusive discutindo quais necessitam ser organizados desta forma. Esse é justamente o ponto central de sua atuação: organizar centros de serviços, da melhor maneira possível, que atendam às demandas dos produtores, potencializando a competitividade do sistema produtivo local como um todo. Podem ser organizados, por exemplo, consórcios de venda e de aquisição de matérias primas, principalmente quando o município não possui uma rede forte de comercialização, ganhando maior poder de negociação; cursos de capacitação profissional; escritórios para potencializar a transferência de tecnologia; política de crédito aos pequenos produtores, etc.

Resultados

O modelo proposto propicia a formação de micro e pequenas empresas, por se adaptarem melhor aos requisitos, principalmente no que diz respeito à necessidade de associação entre os produtores e a circulação de informações.

A justificativa para que o poder público intervenha na questão do desenvolvimento econômico local está na busca de melhor qualidade de vida para os cidadãos, oferecendo mais oportunidades de trabalho e melhores ganhos salariais. A criação de pequenas empresas aumenta o número de empregos e também o número de proprietários, contribuindo para uma melhor distribuição de renda; melhora a flexibilidade do sistema produtivo local, pois as pequenas empresas são mais ágeis para enfrentar mudanças no mercado por se adaptarem melhor às novas formas de produção; possuem maior capacidade de associação e, conseqüentemente, de fazer circular informações; necessitam de menos crédito para financiar o capital de giro e instalações; o município torna-se mais imune a crises, pois sua economia não depende do desempenho de uma ou duas grandes empresas, mas de um sistema produtivo composto por diversos pequenos proprietários.

As vantagens de uma iniciativa como esta são muito grandes, pois quando a cadeia produtiva está completa, com agregação de etapas produtivas e serviços, atinge-se um produto mais elaborado, valorizando e melhorando a produção local. Além disso, no caso dessa complementaridade ocorrer com pequenas empresas, há o engajamento de um número maior de produtores empenhados no sucesso dos produtos finais e na prosperidade do sistema produtivo como um todo.

Casas de Cultura e Cidadania

As casas de cultura, além de ser espaços para divulgar a produção local, devem promover a cidadania.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: FÁBIO MOREIRA LEITE

Em quase todos os municípios são inexistentes os equipamentos e programas culturais que atinjam a maior parte da população, permitindo o acesso à produção e expressão culturais.

As casas de cultura são uma solução que vem se disseminando, oferecendo diferentes oportunidades, de forma integrada. Além de serem utilizadas para favorecer o acesso da população aos bens culturais, podem dinamizar a promoção da cidadania.

AS CASAS DE CULTURA

As casas de cultura devem ser geridas de forma que os equipamentos existentes estejam voltados para o favorecimento da expressão cultural da população. Ou seja, não devem se limitar a oferecer aos cidadãos a oportunidade de tomar contato com a produção do mercado artístico. Valorizando-se atividades de formação, debate e promoção da produção local, pode-se transformar a casa de cultura em algo mais do que um equipamento de apresentação de produções culturais: ela pode se tornar uma referência para a sociedade local, constituindo-se um espaço onde os cidadãos agem organizada e coletivamente.

Dando um passo adiante, é importante que a casa de cultura seja um lugar onde os produtores de cultura da região, não só artistas, mas também professores, estudiosos e pensadores possam criar núcleos de produção, debate, crítica e divulgação de suas experiências de formação e análises de informação.

Entre as muitas atividades que podem ser realizadas em uma casa de cultura, destacam-se:

a) facilitar o acesso à produção artística local, regional, nacional e internacional, sediando mostras, exposições e espetáculos;

b) criar condições para programas de recreação ou vivência,
rodas livres de expressão;

c) constituir núcleos de aprendizado, produção e assessoria à expressão artística da população, articulando e oferecendo laboratórios de apoio à expressão e oficinas de arte em áreas como teatro, música, literatura, artes plásticas, vídeo, dança, abrangendo técnicas de criação e produção;

d) promover o resgate da memória e a valorização da história local, com debates, conferências ou exposições;

e) auxiliar as atividades de ensino da rede escolar, realizando eventos complementares, como espetáculos, mostras culturais e científicas, exposições de cultura ou arte, conferências e debates, organizados conjuntamente com os educadores e alunos;

f) articular atividades de produção local de rádio ou TV.

Em qualquer dessas atividades, o desenvolvimento da cidadania deve ser colocado como elemento central para as ações voltadas para os diversos públicos atendidos pela casa de cultura, de acordo com suas especificidades como escolaridade, faixa etária, condição profissional e acesso a bens culturais.

GESTÃO DA CASA

Ao se pensar em desenvolvimento da cidadania, a casa de cultura deve ter uma dinâmica própria. É preciso prever um grau de autonomia na relação com a prefeitura, que pode ser conseguido pela incorporação de representantes da sociedade na gestão e no planejamento das atividades da casa de cultura. Esses representantes devem participar do *Conselho Gestor da Casa de Cultura* e de grupos ou comissões temáticas, responsáveis pela programação e organização das várias atividades. O Conselho Gestor deve congregar também a equipe dirigente da casa (coordenador e coordenadores de área ou de equipes) e ter suas reuniões abertas a todos os cidadãos, que podem oferecer a ele demandas e projetos.

A principal função do Conselho Gestor, é definir atividades e prioridades da casa, procurando desenvolver, dentro do possível, as propostas de atuação e programação, tenham elas origem no governo local, em movimentos, entidades ou produtores culturais (coletivos ou individuais), no Fórum de Cultura (veja DICAS Fórum Municipal de Cultura) ou em outras instâncias de discussão e formulação (veja DICAS Conselho Municipal de Cultura). Nesse sentido, é importante que o conselho gestor possa deliberar sobre o uso da infra-estrutura disponível para a casa de cultura.

Além do conselho gestor, é recomendável estender a participação dos cidadãos ao planejamento, à programação, à organização e à gestão das várias atividades da casa de cultura. Para isto, pode-se constituir comissões ou grupos para áreas ou atividades. Estas comissões podem ser permanentes (por exemplo, comissões para os vários campos de expressão artística: teatro, dança, etc.) ou transitórias (por exemplo, comissões para um evento específico).

É importante que essas comissões ou grupos de áreas congreguem o máximo possível de participantes, ainda que seja necessário dividir internamente o trabalho.

Pode existir, ainda, um fórum de cultura municipal ou regional, de acordo com o porte do município e com a área atendida pela Casa de Cultura, caracterizado pela livre participação de cidadãos e entidades. Esse fórum pode funcionar como um espaço de apresentação de propostas da sociedade para a atuação da casa de cultura, posteriormente. Por isso, é fundamental que os gestores da casa de cultura participem.

Da mesma forma, podem se constituir fóruns temáticos, com a presença livre de pessoas ou grupos afeitos a determinadas propostas ou a formas específicas de produção e expressão.

IMPLANTANDO

Para a definição de local de implantação de uma casa de cultura, deve-se considerar as demandas existentes nos diversos bairros ou distritos do município. As possibilidade de acesso ao local merecem análise cuidadosa, especialmente em municípios mais populosos e de maior extensão territorial. Como critério menos importante, mas que

não pode ser desprezado, é necessário considerar a existência de imóveis que possam receber esse uso. Tem sido comum instalar casas de cultura em imóveis de valor histórico, especialmente em processos de revitalização de centros urbanos (veja DICAS Vida Nova para o Centro da Cidade). A instalação de uma casa de cultura pode auxiliar em projetos de recuperação de áreas submetidas à degradação de seus usos. Imóveis municipais que venham sendo subutilizados também podem ser aproveitados.

A implantação de uma casa de cultura não deve surgir de ações unilaterais do governo, sob o risco de que ela se transforme em simples equipamento de exibição de produções artísticas. Para integrá-la em um processo de desenvolvimento da cidadania, é indispensável que se realize uma articulação do governo municipal com agentes locais, especialmente aqueles com atuação no campo da cultura. Essa articulação deve contemplar a participação em decisões como localização, projeto arquitetônico e equipes fixas a serem constituídas. Esse tipo de interação entre sociedade e governo municipal tende a facilitar a implantação de uma gestão participativa da casa.

AVANÇANDO

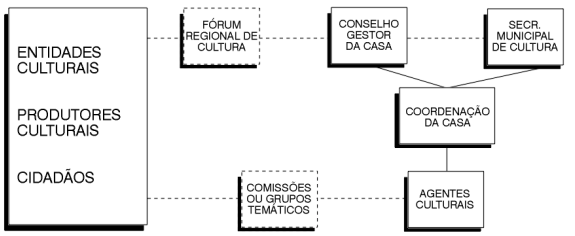
Para que se consiga que uma casa de cultura ajude a promover uma cidadania ativa entre a população que atinge, seu potencial de comunicação e atração da população deve ser utilizado para auxiliar em processos de formulação e implantação de políticas públicas. A casa de cultura, por exemplo, pode ser usada na divulgação e nos debates de processos de elaboração participativa do orçamento municipal. É importante que ela seja um ponto de referência da organização da população e de seu contato com o poder público municipal.

O coordenador e demais funcionários da casa de cultura, dentro dessa ótica, têm uma tarefa bastante ampla, auxiliando no diálogo entre sociedade e prefeitura, atuando como facilitadores dessa relação. Isso exige deles, além de capacidades no campo da ação cultural, uma certa sensibilidade política, que não pode ser entendida simplesmente como apoio incondicional ao governo municipal, mas como capacidade de interlocução com diferentes atores sociais. Trata-se de fazer desses trabalhadores da cultura agentes capazes de integrar as ações do campo cultural a processos sociais mais amplos, sob a ética da promoção da cidadania.

Resultados

À medida em que se prioriza a gestão das casas de cultura como instrumento de promoção da cidadania, é possível oferecer à população um espaço para individuação sem mercantilismo, nem ideologia acrítica, onde o cidadão atue e se perceba como agente ativo da política cultural e da vida de sua comunidade. Valorizando a produção local, chamando os cidadãos a participarem de sua gestão e a socializarem seu saber individual, a casa de cultura atua contra a dominação cultural por modelos e procedimentos massificados ou do mundo "ilustrado" das elites.

Modelo de gestão proposto para casa de cultura de caráter regional ou distrital



Dentro dessa visão, a casa de cultura é um espaço de vivência comunitária da região. Contribui, portanto, para a criação e reforço de relações sociais baseadas na identidade local e na solidariedade. Os efeitos desse tipo de vivência ultrapassam o sentido meramente artístico, recreativo ou educativo. Colocam-se no campo político, como elementos de construção de uma cultura política nova, baseada na noção de cidadania e na participação da sociedade na gestão das políticas e equipamentos públicos. Configurando-se como um espaço de reunião e encontro dos cidadãos da cidade ou região, uma casa de cultura pode assumir um papel de pólo de organização da população não só em torno do saber e das artes, mas também em torno da discussão da ação coletiva em questões locais ou mesmo de abrangência mais ampla.

Esse caráter de ponto de referência da população para o aprofundamento e discussão de questões de seu interesse tende a contribuir para tornar mais crítica a postura dos cidadãos frente às ações do governo local. Longe de ser encarado como um problema, deve ser tomado como uma oportunidade para desenvolver instrumentos de gestão democrática e para aproximar o governo municipal das carências dos cidadãos, sem depender de estruturas políticas clientelistas.

Comissão de Investigação e Fiscalização do Trabalho

Esta é uma das cinco experiências premiadas como destaque no ciclo de 1996 do Programa de Gestão Pública e Cidadania (iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas- SP e Fundação Ford).

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA

A Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho no Estado do Mato Grosso do Sul foi criada para investigar as denúncias referentes às condições insalubres e irregulares vividas pelos trabalhadores em carvoarias. A Comissão desenvolve suas atividades unindo esforços entre órgãos públicos e sociedade civil organizada, visando prevenir, fiscalizar e erradicar as irregularidades nas condições de trabalho no Estado, especialmente no que se refere à mão-de-obra infantil.

O PROBLEMA

No início dos anos 90 várias plantações de eucalipto do Estado de Mato Grosso do Sul foram derrubadas para produzir carvão para a indústria de Minas Gerais. Muitas pessoas foram contratadas com promessas de bons salários. Ao chegarem em seus locais de trabalho, encontraram péssimas condições de vida, tornando-se totalmente dependentes dos empregadores para obter transporte e alimentos.

Esses trabalhadores, em sua maioria analfabetos, foram sistematicamente logrados, não recebendo corretamente seus salários e acumulando dívidas com os empregadores. Muitos acabaram envolvendo mulher e filhos no trabalho. Não havia médico, muito menos escola para as crianças. Nas destilarias de álcool a situação era semelhante. Os empregadores dificultavam visitas e proibiam entrevistas, escondendo as crianças quando algum estranho se aproximava.

CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO

Em 1992 a imprensa começou a denunciar estas irregularidades, e a Assembléia Legislativa constituiu uma CPI para apurar os fatos.

Diante da situação constatada, o governo estadual criou, em junho de 1993, a Comissão Permanente de Investigação e Fiscalização das Condições de Trabalho, convidando para integrá-la as próprias entidades que denunciavam estas irregularidades, buscando unir esforços de agências governamentais e organizações da sociedade civil para articular respostas às denúncias de escravidão, exploração de mão-de-obra indígena e de trabalho infantil.

Na época da fundação, 27 órgãos participavam. Hoje, já são 38 (sendo 19 da esfera governamental e 19 da sociedade civil), sempre sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Cidadania, Justiça e Trabalho (SCJT). Desde 1996 a Comissão tem sido solicitada a atuar em outras três áreas onde também foram constadas irregularidades: o cultivo de algodão, erva-mate e braquearia.

FUNCIONAMENTO

A comissão executiva é composta por quatro membros e uma secretária, cedida pela Secretaria da Cidadania, Justiça e Trabalho, que também fornece uma sala para sediar a Comissão. Há reuniões mensais com a presença de todos os membros. A presidência é exercida em rotatividade pelos órgãos governamentais e pelas ONGs.

A Comissão realiza pelo menos três visitas por mês a carvoarias ou destilarias (agora, também às áreas de braquearia, algodão e erva-mate). As visitas são planejadas com antecedência para todo o semestre, o que explica que raramente alguma delas seja cancelada. Visitas extraordinárias são realizadas quando necessárias.

Os relatórios foram padronizados, e as informações reunidas formarão um banco de dados, que se estruturará através de um convênio com a Universidade Federal de Mato Grosso.

Decorrente do sucesso dos trabalhos realizados, outras secretarias foram incluídas (Educação, Saúde, Planejamento e Meio Ambiente). Estão sendo analisados os pedidos de outras ONGs que também querem participar da Comissão.

Os recursos são provenientes de orçamento estadual e federal e de convênios com a OIT (Organização Internacional do Trabalho), através da Comissão Pastoral da Terra, da Igreja Católica.

ATUAÇÃO

O problema mais urgente era nas carvoarias, que registravam o maior número de queixas. A Delegacia Regional do Trabalho não possuía recursos humanos suficientes para cobrir as denúncias. Além disso, existe a agravante das grandes distâncias envolvidas.

A Comissão saía de Campo Grande durante a madrugada, realizando muitas vezes viagens de 10 a 12 horas de duração, para chegar de surpresa nas carvoarias e efetuar o flagrante de mulheres em situação irregular e crianças trabalhando. Relatórios minuciosos, realizados após cada visita, eram distribuídos às ONGs e aos meios de comunicação.

O trabalho da Comissão, divulgado pela imprensa local, nacional e internacional, gerou uma forte pressão social. Hoje, a maioria dos trabalhadores possui carteira assinada. Os donos das carvoarias recuaram em relação ao trabalho infantil, chegando até a abrir escolas nos acampamentos. Algumas dessas escolas também oferecem cursos de alfabetização para adultos. O governo estadual é quem remunera os professores.

Outra iniciativa, agora por parte do governo federal, foi a criação do Vale Cidadania: as mães recebem R$ 50 por filho mantido na escola, exigindo-se uma freqüência mínima de 70% às aulas. O repasse dessa verba é executado pelo governo estadual. Muitas famílias saíram dos acampamentos para morar na cidade (Ribas do Rio Pardo) para que as crianças pudessem comparecer às aulas. Além disso, uma congregação

religiosa está implantando cursos profissionalizantes em Ribas.

Nas destilarias houve uma melhoria nas condições dos alojamentos, e foi proposto o contrato coletivo para os índios. O trabalho infantil não-indígena foi praticamente eliminado. O mesmo não aconteceu em relação à mão-de-obra infantil indígena: por questões culturais, as crianças acompanham seus pais no trabalho.

PARCERIAS

O trabalho da Comissão gerou a criação de um programa de governo denominado PAI (Programa de Ações Integradas), envolvendo ações de diversas secretarias estaduais em parceria com ONGs. Dentre as 54 ações desenvolvidas nas carvoarias destacam-se os mutirões de atendimento, que fornecem documentos de identidade e tratamento médico-odontológico.

Representantes de duas universidades participam da Comissão. A Universidade Federal presta assessoria no trabalho de montagem de um banco de dados e a Universidade Católica Dom Bosco confecciona cartazes e panfletos sobre doenças (para distribuição nas carvoarias), e também assessora pesquisas sociais.

O SESI entrou com uma unidade móvel que percorre as carvoarias, com médico e dentista, além de organizar gincanas e atividades de lazer. A Volkswagen prometeu entregar 25 veículos, além de garantir sua manutenção, para o transporte escolar das crianças das carvoarias.

DIFICULDADES

As dificuldades enfrentadas pela Comissão são de diferentes naturezas:

a) condições físicas adversas para a realização dos trabalhos: as destilarias distam 400 km de Campo Grande (o que demanda dois dias para cada visita); os campos de braquearia ficam mais próximos, 150 km em média, mas são difíceis de serem localizados pois mudam de lugar com muita rapidez. As plantações de erva-mate também são distantes.

b) problemas financeiros: não é raro que alguns membros da esfera governamental, particularmente a Polícia Rodoviária, não disponham de veículos, gasolina ou pessoal para colaborar nos trabalhos da Comissão. Salários e verbas de representação também costumam faltar: durante alguns meses a secretária-executiva trabalhou sem remuneração; por vezes os servidores não são pagos em suas diárias.

c) pressões políticas: no início dos trabalhos houve um pouco de dificuldade em trabalhar de forma conjunta com a DRT, fato que posteriormente foi contornado. O principal problema foi enfrentar a influência política dos empresários, exercida muitas vezes pelo financiamento de alguns deputados. Os membros da Comissão notaram também hostilidade dos proprietários e "gatos" (capatazes que são os intermediário na contratação de mão-de-obra ilegal) nas carvoarias e usinas. O medo dos trabalhadores em sofrer sanções apareceu em conversas informais efetuadas por ocasião das visitas.

Impactos

A ação da Comissão provocou mudanças na legislação. Toda carvoaria precisa agora de uma certidão de instalação (CAI) para poder explorar o carvão. Estuda-se a possibilidade de isentar as carvoarias do ICMS, com a contrapartida de que a quantia correspondente seja aplicada em benefício dos trabalhadores.

No plano local, a Comissão ganhou o prêmio Marçal de Souza de Direitos Humanos por sua atuação em 1995. Graças à repercussão e ao impacto do trabalho, a Comissão também foi chamada a investigar outras áreas de trabalho (braquearia, algodão e erva-mate).

O Ministério da Justiça solicitou à Comissão um dossiê sobre as carvoarias, que foi entregue ao Presidente da República e ao Programa Comunidade Solidária. Posteriormente o dossiê será repassado para outros estados (Acre, Maranhão e Ceará), que pediram informações. Um dos membros da Comissão foi convidado para o cargo de secretário-executivo do Fórum Nacional para Erradicação do Trabalho Infantil.

Como demonstração de seu impacto internacional, o atual presidente da Comissão foi o único brasileiro convidado a apresentar seu trabalho num congresso sobre trabalho infantil realizado em agosto, na Tanzânia.

O trabalho da Comissão trouxe uma mudança positiva na atitude dos empresários: muitos começaram a se conscientizar e a melhorar as condições dos trabalhadores, e já aceitam dialogar com a Comissão. Hoje existe até uma carvoaria modelo, com ótimas condições de moradia, saúde e higiene. O grande saldo foi a retirada das crianças do trabalho nos fornos.

Estimativa do n. de pessoas nas empresas atendidas pela comissão

CARVOARIAS	8.000
DESTILARIAS	12.000
BRAQUEARIA	2.000
ALGODÃO	6.000
ERVA-MATE	800
TOTAL	28.800

Elaborado a partir do relatório de Jean Rocha para o Programa Gestão Pública e Cidadania.

Conselho Municipal de Cultura

A participação popular na gestão cultural é uma estratégia eficaz para democratizar a prefeitura e combater o clientelismo.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORES: HAMILTON FARIA E VALMIR DE SOUZA

Na maioria dos municípios, as ações de política cultural dependem somente da vontade da prefeitura, raramente envolvendo a sociedade civil na elaboração e execução. As verbas para as ações culturais, em geral, destinam-se para atendimento de *lobbies* culturais organizados. A centralização de informações e do processo decisório no governo municipal criam condições para que o clientelismo possa se utilizar da Cultura como seu instrumento de ação. O fato de, em geral, se considerar a Cultura como uma política pública secundária facilita essa centralização e concentração.

Os governos que buscam fugir do clientelismo, todavia, em grande parte também tratam as decisões no campo da política cultural com o mesmo enfoque centralizador. Assim, por não considerar devidamente a multiplicidade de atores sociais envolvidos, esses governos municipais não conseguem ir além de gestões burocráticas da política cultural.

A criação de um Conselho Municipal de Cultura pode ser um instrumento adequado para abrir a gestão cultural para a sociedade civil.

ATRIBUIÇÕES

O Conselho Municipal de Cultura é um órgão coletivo, com participação do poder público e da sociedade civil, que colabora na elaboração, execução e fiscalização da política cultural do governo municipal.

Baseia-se no princípio da transparência e democratização da gestão cultural, constituindo-se em uma instância permanente de intervenção da sociedade civil na política cultural.

O Conselho Municipal de Cultura pode ter caráter consultivo ou deliberativo. É possível que o Conselho possa deliberar a respeito de alguns temas, enquanto em outros seu papel é apenas consultivo. Tanto as deliberações como as consultas podem ser facultativas ou obrigatórias.

Entre as atribuições do Conselho Municipal de Cultura podem ser incluídas:

a) Fiscalização das atividades da Secretaria, departamento ou órgão de cultura;

b) Fiscalização das atividades de entidades culturais conveniadas à prefeitura;

c) Administração de um Fundo Municipal de Cultura;

d) Elaboração de normas e diretrizes de financiamento de projetos;

e) Elaboração de normas e diretrizes para convênios culturais.

COMPOSIÇÃO

O Conselho Municipal de Cultura é composto por representantes de entidades da sociedade civil e do poder público.

A representação da sociedade civil pode incluir entidades representativas de produtores culturais, entidades estudantis, entidades sindicais de trabalhadores da área, empresários do setor, instituições com inserção em assuntos culturais, escolas, universidades e associações de moradores, entre outros.

O secretário ou diretor encarregado da Cultura no governo municipal deve participar do Conselho, sendo, preferencialmente, seu presidente. A representação do poder público pode ser completada com dirigentes, assessores e funcionários municipais que atuem na área da Cultura e de educação. É recomendável que o Conselho conte com a participação de responsáveis por equipamentos culturais como bibliotecas públicas, museus e centros culturais. A representação dos equipamentos locais de cultura (veja DICAS Casas de Cultura e Cidadania) – públicos e privados – contribui para a agilidade da execução das decisões e coloca à disposição do Conselho informações originadas a partir da experiência cotidiana daqueles que têm contato direto com o público e os demais agentes envolvidos na política cultural.

A presença de representantes do Legislativo Municipal pode aumentar a legitimidade do Conselho e facilitar o relacionamento com os vereadores.

Os Conselhos baseados na indicação, pelo prefeito, de um grupo de "notáveis" do município devem ser evitados. A experiência deste tipo de composição mostra uma forte tendência ao reforço do clientelismo e a uma baixa representatividade, uma vez que essas personalidades não participam por delegação de nenhuma entidade e, portanto, não têm a quem prestar contas diretamente. Os "notáveis" ficam expostos à cooptação pelo poder público, até mesmo inviabilizando o papel do Conselho de ser contraponto da sociedade civil. É muito mais interessante, não só no sentido do desenvolvimento da cidadania como também da eficácia da atuação do Conselho, investir na representação de entidades – ainda que esta opção exija do poder público mais esforços de diálogo e articulação.

É desejável que pelo menos parte da representação da sociedade civil seja conduzida ao Conselho por eleição direta pela população do município.

Podem ser abertas vagas para representantes de entidades com atuação na área cultural, cada uma apresentando seus candidatos a uma eleição, para a qual é convocada a população do município, com comparecimento facultativo.

Este mecanismo é uma forma de garantir a presença de entidades que detenham a representatividade junto à sociedade. Reduz o risco de organizações sem importância na vida cultural do município ocuparem assento no Conselho, em detrimento de entidades de maior expressão.

IMPLANTAÇÃO

A implantação do Conselho Municipal de Cultura não é imediata. A quantidade de atores envolvidos exige um processo de preparação bastante cuidadoso. É importante que a sociedade civil participe desde o início das articulações. Pode-se iniciar com um "Fórum Informal de Cultura" (veja DICAS Fórum Municipal de Cultura), submetendo a este fórum um anteprojeto elaborado pela prefei-

tura. É recomendável que o Conselho Municipal de Cultura seja definido em lei municipal, para garantir sua continuidade após o término da gestão. Em conseqüência, é fundamental que os vereadores participem do processo inicial de discussão e elaboração das propostas. A divulgação do Conselho Municipal de Cultura não pode esperar sua aprovação pela Câmara: a convocação para o "Fórum Informal de Cultura" já deve ser o primeiro ato divulgador da iniciativa.

CUIDADOS

O peso político real do Conselho não será dado apenas pelas suas atribuições legais, mas por variáveis ligadas diretamente à prática política dos atores sociais envolvidos: representatividade, capacidade de comunicação com setores organizados da sociedade e com a população desarticulada, por exemplo.

A participação da sociedade civil pode ser minoritária ou majoritária. Pode-se conceber, também, um Conselho Municipal de Cultura paritário, com o mesmo número de representantes do poder público (incluída a representação do Legislativo) e da sociedade civil. Naturalmente, quanto menor a presença de membros indicados pelo prefeito, mais oportunidades há para que o Conselho atue de forma autônoma.

É necessário elaborar um regimento interno do Conselho, para definir as relações internas de poder e de circulação de informação. Deve conter mecanismos que permitam que as entidades da sociedade civil possam manifestar suas opiniões e apresentar propostas. Por ser uma arena onde deverão ocorrer discussões políticas, o Conselho não pode manter-se restrito a questões técnicas ou burocráticas. É através da atuação política que será possível evitar que a defesa de interesses corporativos ou particulares conquiste a hegemonia na atuação do Conselho, sujeitando-o à condição de órgão legitimador de demandas de pouco interesse para a política cultural.

É preciso criar formas de comunicação entre Conselho e comunidade, para que o Conselho Municipal de Cultura possa cumprir seu papel de mediador entre a sociedade e o governo no campo cultural. Boletins, plenárias abertas à comunidade, espaço na publicidade oficial podem cumprir esse papel. O Conselho deve ter assegurado o direito de publicar no Diário Oficial suas resoluções, como expressão do direito dos cidadãos à informação. A Prefeitura deve garantir infraestrutura a essas atividades e outras que sejam necessárias, como convocação de reuniões e envio de materiais aos representantes, por exemplo.

Resultados

A implantação do Conselho Municipal de Cultura traz importantes resultados de ordem política. Trata-se de um instrumento de democratização da gestão cultural e, como conseqüência, do Estado, contribuindo para que haja maior participação na elaboração da política cultural.

A existência do Conselho significa maior transparência na gestão cultural, porque permite um acompanhamento mais próximo, por parte da sociedade, das ações de governo no campo cultural. Com isto, ajuda a reverter antigos vícios: ficam dificultadas as práticas clientelistas e o uso dos recursos públicos para fins particulares dos administradores públicos e de setores a eles associados.

Como a comunidade passa a ter acesso mais direto às decisões de caráter cultural, aumenta seu poder de pressão sobre o poder público.

Com a criação do Conselho, o direito do cidadão à participação nas decisões governamentais é aprofundado e reforçado. Ocorre, portanto, uma ampliação da cidadania.

O Conselho Municipal de Cultura representa uma modificação do processo decisório da área cultural que vai contra a burocratização nas decisões.

Um dos principais resultados do funcionalismo do Conselho é o aumento da exigência de que o município adote uma política cultural (veja DICAS Política Municipal de Cultura), em lugar de uma série de ações desencontradas, promovidas pela Prefeitura, pelo Governo do Estado e pela sociedade.

A maior participação de representantes dos setores envolvidos pode contribuir positivamente para a qualidade da política cultural elaborada e para a eficácia de sua execução. Um número maior de idéias tende a circular na elaboração e avaliação de propostas. Passa a haver maior identificação dos agentes culturais com a política cultural. Torna-se possível uma maior aproximação com as aspirações da população.

Conselho Municipal de Transportes

Os problemas de transporte urbano não são resolvidos apenas com definições técnicas. A participação popular é o principal meio para atender às necessidades da coletividade.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

O transporte urbano é sempre um dos maiores problemas, nas cidades médias e grandes. As prefeituras, tradicionalmente, concentram suas ações na implantação e manutenção de vias públicas, têm atuação pouco expressiva na gestão de trânsito e se limitam a administrar a tarifa dos serviços de ônibus. Para solucionar as periódicas crises que envolvem os setores da população que (veja DICAS As Tarifas de Ônibus) mais dependem do transporte coletivo, os governos, em geral, apresentam respostas superficiais, criando novas linhas ou modificando o itinerário das existentes.

Grande parte dos municípios dificilmente consegue formular uma política de transporte (veja DICAS Plano Municipal de Transportes) mais ampla (abrangendo transporte coletivo, trânsito e vias públicas) (veja DICAS Invertendo Prioridades nas Vias Públicas). E, no processo de elaboração, raramente os cidadãos envolvidos são consultados. As soluções atendem problemas localizados, podendo mesmo gerar novas dificuldades.

No entanto, é indispensável estabelecer diretrizes comuns e complementares, principalmente para um governo que queira priorizar o transporte coletivo e os pedestres. A participação da população na formulação de políticas e na gestão do transporte urbano é um instrumento prático para provocar ações efetivas na área de transporte, além de auxiliar na fiscalização da atuação da prefeitura no setor.

O QUE É O CONSELHO?

O Conselho Municipal de Transporte é um organismo de representação da sociedade civil na gestão da política de transporte. Sua atuação normalmente é voltada para o transporte coletivo urbano. Mas pode-se conceber um Conselho que atue também na gestão do trânsito e das vias públicas, pensando os três setores de forma integrada.

O Conselho pode ser deliberativo, consultivo, ou uma combinação das duas possibilidades. Entre suas atribuições podem estar:

a) Fiscalizar as atividades da prefeitura municipal na área de transportes;
b) Estabelecer diretrizes para a fiscalização das atividades de empresas concessionárias de serviços públicos na área de transporte;
c) Estabelecer diretrizes para a formulação da política municipal de transporte;
d) Elaborar - obrigatória ou facultativamente - pareceres sobre projetos de impacto significativo no transporte coletivo, trânsito e vias públicas;
e) Fiscalizar a aplicação de recursos destinados ao investimento e custeio de serviços de transporte;
f) Apresentar propostas de ação.

O Conselho Municipal de Transporte deve ser criado por lei municipal. Seus membros devem exercer mandatos pré-estabelecidos no texto da lei de criação, considerados como serviço público relevante, sem remuneração (sequer gratuidade no transporte coletivo).

QUEM PARTICIPA?

Além de membros do poder público, representantes de todos os grupos com interesse no transporte urbano devem participar do Conselho Municipal de Transporte.

O Conselho normalmente é presidido pelo secretário encarregado da área de transporte. Se os setores de transporte coletivo, trânsito e vias públicas estiverem dispersos por secretarias diferentes, o presidente do Conselho deve ser o secretário ou diretor responsável pelo transporte coletivo, pois este setor é o mais sensível dos três.

Pela prefeitura devem participar - nomeados pelo prefeito - dirigentes, assessores e funcionários das secretarias envolvidas com transporte. A Câmara Municipal deve indicar seus representantes, preferencialmente dentre os vereadores, garantindo maior legitimidade e reconhecimento público às discussões e deliberações do Conselho.

A representação da sociedade civil depende das características econômicas e sociais do município. É muito importante que o Conselho ofereça assento a representantes dos usuários, dos empresários e dos trabalhadores em transporte (autônomos, das empresas e da prefeitura). É necessário considerar também entidades sindicais expressivas no município, associações de moradores, comerciantes e estudantes.

A escolha dos representantes pode ser por indicação ou por eleição.

Nos caso dos representantes da sociedade civil, é importante que sua escolha seja feita de forma participativa. Sempre que possível, deve-se promover eleições entre candidatos à representação para preencher vagas de um segmento social, em vez de indicar uma entidade em particular. É o caso, por exemplo, de representantes dos usuários. Sua escolha pode ser através de uma eleição direta, aberta a todos os cidadãos do município, na qual concorrem candidatos indicados por várias entidades populares. Este mecanismo reduz a possibilidade de eleição de pessoas pouco representativas. Outra forma de conduzir representantes ao Conselho é a eleição através de plenárias setoriais, organizadas pelas principais entidades do setor, com apoio da prefeitura. Esta modalidade é adequada para a escolha, por exemplo, da representação do comércio local, que se pode realizar através de uma plenária de comerciantes, organizada pela Associação Comercial.

Nas cidades em que o processo de elaboração do orçamento é participativo, as plenárias podem ser usadas para eleger os representantes dos Conselhos.

IMPLANTANDO

Antes de implantar o Conselho Municipal de Transporte, é preciso redigir um processo de discussão bastante complexo. A prefeitura deve conduzir as discussões e negociações com todos os setores envolvidos. É importante que o governo envolva os diversos interessados, considerando a sua diferente expressão na sociedade, priorizando aqueles que se ocupem dos interesses dos usuários.

A prefeitura deve se estruturar para oferecer a infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho. Isto compreende serviços administrativos e a designação de um funcionário para elaborar atas e pautas de reunião, providenciar a convocação de conselheiros e realizar outras atividades de secretaria executiva. Não é necessário que este funcionário se dedique ao Conselho em tempo integral. Se o Conselho entender que é importante, deve ter o poder de requisitar assessoria de técnicos.

É importante definir bem a natureza dos objetos sobre os quais o Conselho delibera ou aconselha, evitando que ele se ocupe do "varejo". Por exemplo, no caso da tarifa, o Conselho deve estabelecer os critérios, princípios, parâmetro para fixação da tarifa, deixando a decisão a cargo do Executivo.

Não pode se perder nas picuinhas, geralmente de natureza clientelista e localista, como mudança de local de ponto de ônibus e aumento do número de lombadas.

O Conselho deve estabelecer prioridades, precedências, mas não deve tomar decisões que impliquem desorganização do orçamento público, ou um gasto maior do que o viável.

As decisões do Conselho devem ser importantes e rápidas para não desmoralizar, deslegitimar ou desestimular os conselheiros.

CUIDADOS

O Conselho pode ter maioria de representantes do poder público ou da sociedade civil ou ter composição paritária (metade dos membros representando o governo municipal e metade a sociedade civil), dependendo das atribuições que se pretende para o Conselho. Quando a sociedade civil predomina em sua composição, as decisões do Conselho tendem a conseguir maior legitimidade política. Por outro lado, neste caso, o governo municipal pode enfrentar situações em que suas propostas sejam rejeitadas pelo Conselho, podendo significar inconvenientes maiores quando o Conselho possuir atribuições deliberativas.

Em termos numéricos, é importante negociar uma composição do Conselho que não implique super-representação de alguns setores em detrimento de outros. A quantidade de representantes de cada segmento deve ser diretamente relacionada ao seu peso político.

Para que seu papel fiscalizador seja desempenhado de forma adequada, os conselheiros devem ter poder para exigir da prefeitura informações que considerem relevantes. A prefeitura deve montar um sistema de informações sobre transporte que satisfaça essa necessidade e evite embates com conselheiros por conta de dificuldades em conseguir informações.

Resultados

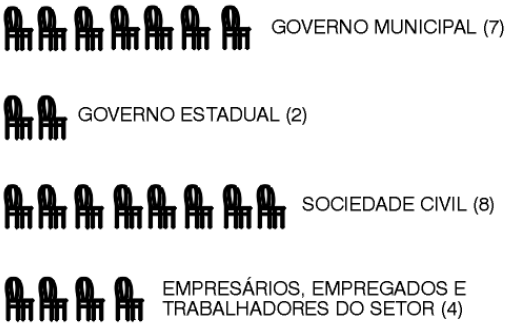
Os principais benefícios trazidos pelo Conselho de Transportes dizem respeito diretamente à democratização da gestão municipal. Ao incorporar a sociedade no processo de formulação e avaliação da política de transportes, contribui para um processo mais amplo, de fortalecimento do direito dos cidadãos a participar diretamente da gestão dos serviços públicos. Esta participação confere transparência à gestão, o que é particularmente relevante por se tratar de um serviço pelo qual a autoridade pública cobra uma tarifa. A decisão, portanto, vai além dos recursos públicos orçamentários e se reflete no orçamento familiar dos cidadãos.

A presença do Conselho junto à administração municipal permite que os cidadãos possam aumentar sua capacidade de fiscalizar a ação dos governantes, principalmente quando o regimento interno do Conselho favorece a obtenção de informações pelos representantes populares e a formação de sub-comissões para analisar situações especiais.

Um Conselho de transportes com a presença de representantes de usuários e demais beneficiados pelo transporte coletivo também contribui para a desmitificação do conhecimento técnico. Cai por terra o argumento de que os serviços de transporte são um assunto tão complexo que só podem ser discutidos pelos "especialistas". Com o direito de acesso à informação garantido à sociedade civil, o tema pode passar a ser encarado politicamente, como mais uma das arenas de disputa no espaço urbano.

A participação dos usuários também contribui para melhorar a qualidade das decisões tomadas, pois incorpora a visão daqueles que convivem diariamente com as questões de transporte, tendo sua vida diretamente condicionada pela política pública adotada. As decisões tomadas no campo dos transportes, uma vez aprovadas pelo Conselho, tendem a conseguir maior grau de legitimidade social, o que pode facilitar sua implantação, reduzindo resistências e ampliando o leque de apoio à política de transportes. Obviamente, esta legitimidade dependerá da representatividade de que disponham os membros do Conselho.

Composição do Conselho Municipal de Transportes Urbanos de Porto Alegre



Fonte: Lei Complementar n. 318, de 28/03/94, Porto Alegre - RS

Controle Social do Orçamento

Ao favorecer mecanismos de controle social do orçamento, a prefeitura consegue avaliar melhor se as necessidades dos cidadãos estão sendo atendidas.

AUTORA: ÚRSULA PERES

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento público que o governo utiliza para promover crescimento econômico e social. No Brasil, o modelo adotado é o Orçamento-Programa, que define os gastos segundo programas de trabalho detalhados por órgão, função, até o nível de projeto ou atividade a ser executado. Quanto maior o interesse do poder público em aumentar a eficiência e a eficácia na implementação dos diversos programas existentes no orçamento, mais importante se tornam os mecanisms de avaliação e fiscalização.

Estes mecanismos devem existir em todas as etapas do processo, mas sobretudo durante a execução orçamentária, assegurando que as reais necessidades dos cidadãos estejam nelas refletidas e que os compromissos assumidos durante a fase de elaboração sejam cumpridos.

Atualmente, no Brasil, as experiências de Orçamento Participativo (veja DICAS Orçamento Participativo) têm sido um avanço em termos de orçamento na medida em que colocam, ao longo do processo, o cidadão decidindo junto com o poder público, garantindo que as necessidades maiores da cidade, em termos de investimentos, estejam realmente alocadas na peça orçamentária.

Apesar disto, esta participação ainda está concentrada na definição, aprovação e acompanhamento do plano de investimentos. É preciso ir além, dando transparência e possibilitando o controle e a avaliação de todos os recursos e despesas constantes do orçamento e não somente as que constam do Orçamento Participativo, isto é, as do plano de investimentos.

CÂMARA LEGISLATIVA

A Câmara de Vereadores tem um papel extremamente importante no controle e fiscalização da execução orçamentária. Segundo as Constituições das três esferas de governo no Brasil, cabe ao Legislativo a tarefa de fiscalizar o Orçamento. E O Executivo deve disponibilizar para a Câmara balancetes, tabelas e demonstrativos mensais do desempenho municipal.

Em relação ao Orçamento Participativo, vários vereadores sentem-se excluídos do processo de definição das prioridades, uma vez que a população trata diretamente com o Executivo. No entanto, a importância maior da presença do Legislativo nesse processo está na fiscalização do orçamento.

O alcance desse papel fiscalizador da Câmara poderia ser muito maior se esta colaborasse com o controle social atuando conjuntamente com a sociedade, disponibilizando e sistematização de dados do orçamento para livre consulta dos cidadãos, por exemplo. Além disso, os fóruns de acompanhamento poderiam, de forma institucionalizada, reunir-se periodicamente junto com os vereadores e técnicos da Câmara para analisar e fiscalizar a execução orçamentária.

BELO HORIZONTE

O objetivo principal do Controle Social do Orçamento em **Belo Horizonte-MG** é aperfeiçoar a relação entre Estado e Sociedade Civil, a partir da fiscalização do Orçamento, e, consequentemente, desenvolvendo uma relação de co-responsabilidade na administração da coisa pública. Além disso, quer permitir a ampliação do processo de participação popular para outras áreas do orçamento, além dos investimentos.

A responsabilidade pelo Controle Social é das COMFORÇA - Comissões de Fiscalização do Orçamento Participativo - e da COMCIDADE - Comissão Municipal do OP Cidade para o controle externo. Para o controle interno há o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo, constituído por todos os órgãos da Prefeitura e coordenado pela Secretaria de Planejamento.

O Orçamento Participativo em Belo Horizonte existe há seis anos e engloba duas modalidades, o Regional, abrangendo empreendimentos realizados nas nove regiões administrativas da cidade, relativas à infra-estrutura, saneamento e construção de equipamentos sociais, e o Habitação, abrangendo moradias populares. Esses dois tipos de Orçamento Participativo envolvem a definição de investimentos, com a participação da população, por meio de assembléias e plenárias populares, também chamadas de "rodadas", e um fórum de delegados das várias sub-regiões de cada Administração Regional, onde é aprovado o Plano Regional de Empreendimentos. O plano aprovado no Orçamento Participativo é incluído na proposta orçamentária global da Prefeitura, que, por sua vez, é encaminhada para a aprovação legislativa.

Na Câmara, apesar de os vereadores, em geral, não participarem do processo de levantamento de prioridades junto com a população, tem havido uma tradição de aprovação total do plano de empreendimentos do Orçamento Participativo na Lei Orçamentária Anual, que inclui as demais despesas e receitas municipai. Este processo, no entanto, não é acompanhado pela comunidade.

FUNCIONAMENTO

O início do acompanhamento da execução do Orçamento é dado pelo Executivo (controle interno), envovlendo análise legal, financeira e operacional do desempenho das obras. Nesta etapa participam todos os órgãos que possuem interface com o Orçamento Participativo, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento. O objetivo das reuniões vai desde a implementação das obras da forma mais adequada, passando pela análise de sua evolução até a resolução de eventuais problemas neste percurso, com relação às empresas responsáveis pela execução, falta de recursos, dentre outros. Ao final dos encontros é produzido um material sintético e regionalizado sobre a evolução de todas as obras, que é divulgado nas reuniões com as Comissões de Fiscalização, para prestação de contas.

O controle externo do Orçamento Participativo é realizado tanto por estas Comissões de Fiscalização quanto pelas Comissões Municipais do Orçamento. As Comissões de Fiscalização são eleitas nos fóruns regionais, na fase de aprovação do plano de investimentos, com o intuito de acompanhar a execução das obras do Orçamento Regional e do Orçamento de Habitação. O mandato se encerra com a finalização das obras. Para o controle do Orçamento Regional são eleitas nove Comissões de Fiscalização, uma para cada Adminis-

tração Regional da cidade e para o controle do Orçamento da Habitação é eleita mais uma Comissão de Fiscalização.

Os membros destas Comissões de Fiscalização representam 20% dos cidadãos que estejam presentes nos fóruns regionais do Orçamento Participativo, e que anteriormente tenham sido eleitos em Assembléias Populares e 20% das entidades presentes também participam.

O número de integrantes varia conforme o número de presentes. Dessa forma, quanto maior a mobilização social, maior a representatividade de cada região nas Comissões de Fiscalização.

Estas Comissões reúnem-se mensalmente com o controle interno da prefeitura em dias pré definidos para cada região. Além de analisar o material produzido pelo Grupo Gerencial, discutem o encaminhamento das obras e problemas identificados durante vistorias.

Aproximadamente 70% dos bairros de Belo Horizonte participaram do processo do Orçamento para 1999/2000, elegendo 295 representantes para as Comissões de Fiscalização.

A Comissão Municipal do Orçamento Participativo é formada por 108 membros, sendo 54 governamentais e 54 representantes das Comissões de Fiscalização e dos conselhos setoriais da educação, saúde, desenvolvimento social, cultura, habitação e esportes. Esta Comissão, instância máxima de discussão pública do Orçamento Participativo da Prefeitura de Belo Horizonte, teve as seguintes atribuições no Orçamento 1999/2000:

a) aprovar e supervisionar as etapas preparatórias da Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias;

b) emitir pareceres sobre o anteprojeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2000;

c) supervisionar a execução do cronograma físico-financeiro dos empreendimentos dos Orçamentos Participativos Regionais e da Habitação;

d) dirimir eventuais pendências acerca da execução de empreendimentos nos âmbitos dos Orçamentos Participativos Regionais e da Habitação.

DIFICULDADES

Uma forma de aprimorar o controle externo é a prefeitura organizar cursos de capacitação técnica, seminários e eventos, para os participantes das comissões.

Ainda não foram estabelecidos indicadores para avaliação do processo de controle social, o que dificulta a identificação objetiva dos resultados deste controle. No entanto, segundo os coordenadores, os principais resultados do controle social foram o aumento da participação e mobilização popular no processo, a redução de custos e melhoria dos projetos por meio de opiniões emitidas pelas Comissões de Fiscalização.

Atualmente o controle social é restrito à parte referente às obras do Orçamento Participativo, o que equivale a cerca de 40 a 50% dos recursos orçamentários destinados à dotação de investimentos. Esse é um dos obstáculos para o avanço em direção à análise do desempenho geral do orçamento municipal, porque o acompanhamento realizado se dá, principalmente, em relação à execução e evolução física das obras e não em termos de cumprimento das metas orçamentário e financeiras. Além disso, não existe ainda um controle social institucionalizado para o acompanhamento das receitas e outras despesas do orçamento.

Este cenário, porém, está sendo alterado a partir da implementação, em 1998, do Orçamento Participativo Cidade que tem uma abrangência maior, pois engloba a gestão de ações e políticas sociais. Isto é, neste processo estão sendo discutidas também, pela população, a adoção de determinadas políticas, ainda que sem destinação de recursos.

A Comissão da Cidade será substituída pelo Conselho da Cidade e ampliará suas funções, assumindo:

a) fiscalização da execução dos investimentos e políticas dos Orçamentos Participativos Regional, Habitação e Cidade;

b) fiscalização e posicionamento sobre o conjunto do orçamento e da política tributária; e

c) aprovação do anteprojeto de lei do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Orçamento Participativo Cidade terá um caráter bianual: no primeiro e terceiro anos da gestão, a população participará do processo do Orçamento Participativo Cidade; no segundo e quarto anos, do Orçamento Participativo Regional e Habitação. Dessa forma, o controle social das prioridades será feito a cada ano, alternadamente, sobre os planos regionais de empreendimentos e sobre as políticas sociais e urbanas.

Este é um grande avanço para o controle social em Belo Horizonte, uma vez que a intenção do governo local é caminhar na direção da avaliação global do orçamento pelo Conselho da Cidade.

Reproduzindo a Experiência

A condição inicial para a existência e eficácia do controle social é que a sociedade esteja convencida da importância deste processo. A criação de canais de participação para fazer um acompanhamento sistemático do orçamento pode partir da pressão da população ou por iniciativa do governo, predispondo-se a dialogar com a comunidade e incentivando esse tipo de atividade. O poder executivo pode promover o controle social ao torná-lo uma das etapas do orçamento.

É necessária a criação de fóruns de acompanhamento que teriam como função a análise desde a elaboração orçamentária, passando pela aprovação da lei do orçamento na Câmara Legislativa e a execução da mesma durante o ano.

É importante que nesses fóruns haja pessoas que conheçam a matéria orçamentária, que, por ser muito técnica, muitas vezes é de difícil compreensão. O poder executivo poderá auxiliar os membros do fórum por meio de cursos de capacitação técnica para a fiscalização do orçamento. Os participantes deste processo de controle podem se dividir em comissões setoriais para o acompanhamento das áreas de educação, saúde, habitação, transportes e outras, e em reuniões periódicas trocar informações sobre as diversas áreas para assim analisar melhor o desempenho global do orçamento.

Para isso é preciso que neste processo seja cumprido o princípio da publicidade orçamentária. Isto é, que haja transparência administrativa quanto aos dados do orçamento e a execução física das obras e serviços.

A sistematização dos dados da prefeitura e a informatização dos órgãos públicos são também fatores importantes para facilitar aos membros do fórum de controle social o acesso às informações.

O controle social deve abranger todas as receitas e despesas da prefeitura. Desta forma é possível informar a população a respeito da arrecadação municipal e de como esses recursos vêm sendo empregados.

Desenvolvimento e Ações do Governo Local

Além de realizar ações que ajudem a gerar renda e emprego, a prefeitura pode incentivar novas formas de organização da produção e de cooperação.

AUTOR : LADISLAU DOWBOR

O desenvolvimento local, nas atuais condições da economia e da sociedade brasileiras, não pode ser analisado sem que se coloque o problema da necessidade da geração de emprego e renda. A ação das prefeituras é limitada, mas a experiência demonstra que esse nível de governo pode assumir tarefas que contribuam para romper circuitos fechados de acumulação, gerando emprego e renda.

POSSIBILIDADES

a) Criação de condições ambientais: uma linha importante de atuação do governo local na promoção do desenvolvimento é a intervenção sobre as condições do ambiente social ou econômico, ou seja, articular medidas que propiciem o desenvolvimento do município. Esse tipo de intervenção procura minimizar ou eliminar fatores que impedem o desenvolvimento econômico. Nem sempre esses fatores estão sob o controle direto da prefeitura, mas em várias ocasiões é possível produzir soluções que "contornem" um determinado fator restritivo. A intervenção que objetiva o desenvolvimento não deve ficar necessariamente restrita à criação direta de empregos. Muitas vezes a capacidade do governo local para fazê-lo é muito baixa, mas tem múltiplas formas de produzir um ambiente favorável para o emprego.

Um exemplo deste tipo de ação são os programas de incentivo ao crédito comunitário ou para iniciativas populares. Em condições em que as taxas de juros e outras restrições ao crédito são um fator inibidor de iniciativas de grupos comunitários ou de trabalhadores sem recursos para começar atividades econômicas independentes, as iniciativas de crédito comunitário (veja DICAS Portosol) podem abrir uma gama de oportunidades de forma bastante prática. Uma pessoa ou grupo, a partir de um empréstimo, pode viabilizar uma idéia que resolva seus problemas de emprego e renda.

A intervenção nas condições ambientais muitas vezes deve enfrentar círculos fechados de acumulação. Um exemplo é o das localidades onde grandes proprietários arrendam a terra e, além disso, controlam a venda de insumos agrícolas e sementes, e também a comercialização do produto. Se for possível produzir relações diretas entre consumidor e produtor, será possível melhorar a distribuição de renda e melhorar a qualidade de vida dos produtores rurais e dos consumidores urbanos.

A eliminação de entraves (veja DICAS Incubadoras de Empresas) legais e administrativos pode ser um fator de estímulo ao desenvolvimento local. Essas ações ajudam a liberar o potencial de iniciativa dos cidadãos mais pobres, evitando que a iniciativa econômica seja monopólio daqueles que podem assumir os custos gerados pelas restrições legais e administrativas. Experiências brasileiras em **Porto Alegre-RS** (1.280 mil hab.) e **Diadema-SP** (318 mil hab.) se concentraram na eliminação e simplificação de procedimentos para abertura de pequenas empresas.

b) Qualificação da mão-de-obra: Um segundo patamar é a dimensão formadora. Muitas vezes, o perfil da mão-de-obra local a impede de ter acesso a postos de trabalho que exigem maior qualificação, ou a limita como agente ativo e de iniciativa própria. A falta de qualificação dos trabalhadores locais torna-se um fator de repulsão de investimentos.

Além da provisão de ensino formal, oferecer um conjunto coerente de cursos práticos que permitam aos cidadãos excluídos assumirem uma ocupação que lhes garanta um modo de vida digno é uma iniciativa que pode ser bastante eficaz. Entretanto, em grande parte dos casos precisa ser acompanhada de iniciativas de formação básica: as voltadas à aquisição de habilidades que condicionam o desempenho profissional, as que facilitam iniciativas comunitárias e aquelas que permitem um maior acesso aos direitos políticos e sociais.

O Ministério de Urbanização da Costa Rica teve uma experiência de formação em aspectos múltiplos, com cidadãos favelados, considerada bem sucedida: em vez de simplesmente definirem que conteúdos os cidadãos necessitavam, os técnicos definiram-nos em conjunto com os líderes comunitários, chegando a um programa de cursos eminentemente práticos, com três núcleos: organização comunitária, infra-estrutura comunitária e geração de empregos.

c) Intervenção em setores de grande efeito multiplicador: Um terceiro plano de intervenção no desenvolvimento local é a atuação nos setores mais ou menos permeáveis aos empregos. Como as dinâmicas intersetoriais são muito diferenciadas, alguns setores têm maiores condições de gerar empregos a partir de ações de âmbito local. Há grandes variações entre municípios. Um mesmo setor, em municípios ou regiões diversas, pode ter permeabilidade diferente às políticas de estímulo à geração de empregos.

Pode-se notar que na maioria dos municípios brasileiros imensos é possível promover articulações cidade-campo que permitiriam iniciativas de sucesso, tomando-se cidade e campo como unidades complementares. Para muitos municípios isto significa implantar políticas de abastecimento para a cidade desenhadas de forma complementar à política de apoio aos agricultores. Esta, por sua vez, precisa incluir a prestação de serviços, como saúde e educação além de medidas de apoio à produção agrícola local. É economicamente viável, por exemplo, formar cinturões verdes hortifrutigranjeiros que assegurem rentabilidade para o dono do solo ou então para a prefeitura que o arrende, cedendo o uso para pequenos lavradores (veja DICAS Terra Solidária).

Outro espaço para intervenção local no processo de desenvolvimento são as franjas inferiores do mercado, para alguns tipos de produtos ou serviços. A concentração de renda rompeu a unidade de mercado: ele se segmenta por níveis de renda. Nesse mercado não-unitário, com vários níveis de renda, os extratos mais baixos necessitam de alternativas de produtos mais baratos que aque-

les produzidos pela economia formal, pelas empresas mais estruturadas. Trata-se de um espaço econômico que pode ser ocupado através do uso de materiais alternativos ou da busca de novas utilidades a materiais e produtos com outras aplicações tradicionais. Os perfis de produção e as tecnologias necessárias são completamente diferentes, caracterizando-se por serem poupadoras de capital e pelo uso intensivo de mão-de-obra.

Atualmente está em curso uma profunda mudança de composição intersetorial do emprego. As atividades do setor terciário são as que mais crescerão nos próximos anos, ao contrário dos setores primário e secundário, que tendem a perder importância relativa. Nesse contexto, pode ser compensador para o governo local adotar políticas de geração de emprego e renda que estimulem o desenvolvimento de atividades de prestação de serviços.

Isto pode ser combinado com programas de prestação comunitária, desconcentrada ou descentralizada de serviços públicos, especialmente aqueles de assistência social. Esses serviços podem funcionar como uma "esponja" capaz de absorver uma parcela da mão-de-obra. Em muitas oportunidades, a implantação deste tipo de iniciativa pode significar a simplificação de serviços públicos para executá-los com menores custos e maior eficácia. Para isto, pode ser necessário eliminar entraves legais e administrativos à prestação de serviços comunitários. Um exemplo é o atendimento domiciliar a idosos em Lausanne, na Suíça. Uma pessoa cuida de quatro idosos, passando duas horas diárias na casa de cada um, mas não é funcionária pública do departamento de assistência aos idosos, e sim alguém que faz parte de um sistema comunitário apoiado pelo governo.

Outro exemplo, que a comunidade organiza sozinha na periferia das cidades, são as "mães-crecheiras", que podem ser incorporadas em programas do governo local. Muitas vezes, a prefeitura fica sem ação porque não consegue atender a todas as exigências técnicas e corporativas expressas na lei. Não se conseguem implantar creches em número suficiente porque a lei exige que uma creche pública tenha uma média de mais de vinte funcionários por creche. A busca do atendimento ideal impede que se preste o serviço mínimo. Como se determina que a creche deve ser a ideal, as crianças ficam sem creche alguma, e a comunidade se organiza de forma precária.

d) Articulação do desenvolvimento local com atores e dinâmicas externas: A criação de um ambiente propício para o desenvolvimento local pode surgir de uma articulação eficaz das dinâmicas econômicas e sociais locais com dinâmicas mais amplas. É fundamental poder identificar as oportunidades que estas apresentam e desenhar ações articuladoras, com o governo local tomando a iniciativa, e não só se colocando à espera de iniciativas externas. Cidades africanas negociaram acordos de comercialização em outros países do artesanato produzido localmente, com bons resultados na geração de emprego e renda. **Maringá -PR** (252 mil hab.), por exemplo, abriu uma representação em Curitiba, capital do Estado, e outra em Brasília-DF.

Para esse tipo de iniciativa, é preciso identificar as oportunidades que podem ser aproveitadas, de acordo com as características da economia e sociedade local (o que muitas vezes é classificado como "vocação" do município). Mas a "vocação" não pode gerar uma organização econômica excessivamente especializada, para não correr o risco de tornar vulnerável a economia local.

Avançando

É possível avançar, realizando ações que sejam também transformadoras da sociedade, no campo da organização da produção e das relações de solidariedade.

Os governos locais podem ter um papel importante no estímulo a formas de organização da produção alternativas à empresa capitalista, como cooperativas (veja DICAS Cooperativas de Trabalhadores) e empresas não-lucrativas. Por exemplo, em **São Paulo-SP** (9.842 mil hab.), na gestão 1989-1992, os catadores de papel (veja DICAS Cooperativas de Catadores de Papel) receberam apoio e infra-estrutura da prefeitura e de entidades da sociedade para se organizar em cooperativa.

Dentro dessa linha, o estímulo à organização comunitária da produção pode ser orientado para que essas empresas sociais atinjam um plano superior da produção. No caso dos catadores de papel, é possível, com algum treinamento e pequeno investimento, transformá-los em recicladores artesanais de papel. Eles estarão se apropriando de um elo superior do processo produtivo, onde é agregado maior valor.

As empresas sociais não precisam ser pensadas como necessariamente precárias. O governo local pode estar presente fornecendo orientação e controle, auxiliando as iniciativas da comunidade a atingirem um patamar superior de organização das atividades.

Assim como é importante estimular novas formas de organização da produção, também é bom que se busquem novas formas de ajuda e cooperação, para superar o tradicional assistencialismo.

Outro ponto a ser valorizado é a constituição de formas de cooperação descentralizada, como os sistemas de ajuda horizontal. Um exemplo é o estabelecimento de convênios entre hospitais locais com hospitais do exterior. Muitas vezes, esse tipo de ajuda pode enfocar o intercâmbio e disseminação de experiências, suprindo os governos locais e as iniciativas comunitárias de informações e conhecimento técnico. Comunidades e associações locais, com um computador ou um fax disponível, podem ter acesso a outras experiências e a conhecimento técnico de forma muito simples e barata.

Esportes e Cidadania

A prefeitura pode favorecer a descentralização das atividades de esporte e lazer, melhorando a qualidade de vida e permitindo aos cidadãos a ocupação prazerosa de seu tempo livre.

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA

As atividades de lazer esportivo, mais do que preencher o tempo ocioso, desempenham um papel importante na vida das pessoas: são fundamentais para o desenvolvimento da sociabilidade e das relações interpessoais. Cabe ao poder público potencializar estas atividades e ao mesmo tempo otimizar a interface existente entre a educação, a saúde, o esporte e o lazer como elementos básicos para a melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo.

Ao planejar uma política de esporte, principal diretriz que um dirigente municipal deve ter em mente é que ela contemple o princípio da livre escolha e da participação espontânea, com incentivo à criatividade e busca de ocupação prazerosa do tempo disponível. Estas atividades devem ser tratadas sob ótica interdisciplinar, atendendo todas as manifestações culturais do esporte: físico-esportivas, intelectuais, sociais e turísticas.

EVENTOS E ATIVIDADES

No campo do esporte, o poder público municipal oferece, de maneira geral, atividades de caráter:

a) *permanente*, tais como: escolinhas de iniciação, e de aperfeiçoamento, que se configuram como base para o desenvolvimento de atividades de esporte e lazer;

b) *de apoio*, que incentivam e sustentam as atividades permanentes, e se traduzem em oficinas e cursos de curta duração, pequenos torneios, campeonatos, jogos, mostras, festivais e concursos, etc.;

c) *de impacto e eventos especiais*, que mobilizam grande parcela da sociedade e são experiências lúdicas, seja como clímax de um processo, seja como forma de comemoração e/ou festa.

Uma diretriz importante é planejar tendo em vista projetos integrados, que farão a interface com outras áreas, especialmente Ação Social e Educação, elegendo portanto como públicos prioritários as comunidades carentes e a comunidade escolar. Também é fundamental investir nas áreas da cidade que são mais carentes em matéria de equipamentos, descentralizando as atividades e os eventos, para democratizar o acesso aos equipamentos e serviços públicos.

Também é preciso planejar estas atividades, procurando consolidar positivamente as relações existentes entre o esporte, o lazer e o turismo. É o caso, por exemplo, dos municípios que possuem paisagens naturais propícias para a prática de "esportes radicais" (como surfe, asa delta, bicicross, etc.) que atraem um público jovem que os pratica e que pode se tornar uma atração turística a mais para o município. Outra medida possível é transformar as próprias práticas esportivas em eventos turísticos, promovendo campeonatos, torneios e jogos.

IMPLANTAÇÃO

Um ponto que merece ser considerado é a utilização de estratégias e metodologias de ação comunitária, como forma de viabilizar a descentralização das ações e a ampliação da oferta de atividades, proporcionando o acesso da população à prática desportiva, com vistas ao desenvolvimento pessoal e social do cidadão. Sob este ponto de vista, é possível um duplo entendimento das ações de lazer: como veículo e objeto de educação, propondo de um lado ações de educação *para* o lazer esportivo, e de outro, ações de educação *pelo* lazer esportivo.

Dessa forma, é importante propiciar a utilização mais democrática possível dos equipamentos e centros desportivos da prefeitura, que muitas vezes são controlados por agremiações e sociedades de bairro que praticamente privatizam o uso desses espaços públicos.

Outra distinção necessária é entre o esporte competitivo de alto nível e práticas desportivas com objetivos lúdicos. Estas últimas devem ter um caráter abrangente, atingindo todas as faixas etárias, mas especialmente as crianças e os adolescentes. A prefeitura pode oferecer cursos e atividades com monitoramento de professores e estagiários das áreas relacionadas ao esporte (Educação Física, Nutrição, Medicina, etc.). Os jovens que se destacarem nessas atividades podem ser encaminhados para treinamentos especializados, buscando-se apoio da iniciativa privada.

As atividades físicas e desportivas têm especial importância para os públicos pré-escolar e escolar, que podem ser contemplados em horários alternativos ao da escola regular, utilizando-se centros comunitários, centros esportivos e equipamentos públicos como as dependências das próprias escolas. As oficinas de esportes podem complementar outras atividades como oficinas de música, teatro, artesanato, acompanhamento dos deveres escolares por monitores, etc., oferecendo assim uma ampla gama de ações destinadas a preencher construtivamente o tempo livre de crianças e jovens, contribuindo para sua formação e afastando-os das ruas.

No que diz respeito às escolas, a promoção deste tipo de atividade, em conjunto com outras que também utilizem e absorvam as expressões culturais da juventude da periferia (como por exemplo o *rap*) modificam a visão que se tem da escola: ela passa a ser vista como um centro de eventos aberto à comunidade, diminuindo depredações e situações de violência juvenil (veja DICAS Violência na Escola).

RECURSOS HUMANOS

Considerando que as pessoas envolvidas com estas atividades devem estar muito bem preparadas, o governo municipal deve estabelecer um plano de capacitação e reciclagem de recursos humanos que leve em conta:

1) a sensibilização e conscientização de todos os membros das equipes envolvidas;

2) o treinamento e reciclagem dos profissionais que

gerenciarão as ações; e
3) a formação e capacitação de monitores e agentes socio-recreativos voluntários que poderão atuar como multiplicadores de ações junto às comunidades.

Também é importante levar em conta o envolvimento de possíveis parceiros, tendo em vista a otimização de recursos humanos. Podem ser buscados convênios junto às faculdades de Educação Física, Fisioterapia, Nutrição, etc., possibilitando estágios para os alunos em atividades de monitoria nos cursos promovidos pela prefeitura. Isto permite uma maior qualificação para as ações de lazer, através da atuação de equipes interdisciplinares compostas por profissionais de diversas áreas e experiências.

Pode ser que a oferta de cursos e atividades monitoradas não consiga atender uma demanda crescente por parte dos usuários. Nesse caso, quando não há disponibilidade de professor especializado, o grupo interessado, caso disponha de recursos financeiros, pode contratar um professor particular, e a prefeitura cede o espaço para a realização da atividade. Outra possibilidade é a comunidade indicar alguém que participe de atividades de capacitação nessa área, para ser um instrutor/monitor local.

INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS

A implantação de novos equipamentos de esporte e lazer se dar após ampla pesquisa junto a cada comunidade, como forma de mapear suas expectativas. Nas instalações e equipamentos destinados ao esporte e ao lazer, devem ser observados todos os critérios para que não haja barreiras arquitetônicas para as pessoas portadoras de deficiências (veja DICAS Todos Têm Direito a se Locomover). Instalações mais antigas podem ser adaptadas.

A manutenção e recuperação das instalações e equipamentos de lazer existentes podem ser feitas mediante ação conjunta com a comunidade e com órgãos públicos e privados que atuam no local, visando otimizar os recursos físicos e materiais existentes em cada comunidade. Para tanto o governo municipal pode prever o estabelecimento de convênios e parcerias com instituições mantenedoras de equipamentos de esporte e lazer da comunidade, particularmente empresas, como forma de viabilizar sua utilização pelos moradores da região.

Além disso, o governo municipal também deve estudar o uso de espaços alternativos para atividades de esporte e lazer, ampliando a oferta de atividades que envolvam a população em geral.

Experiência

Em **Campinas-SP** (879 mil hab.), na gestão 1993-1996, a área de esportes foi subdividida em três grandes áreas de atuação: competição, eventos e parceria. Os projetos e parcerias tinham por objetivo principal modificar o perfil da cidade de Campinas em relação ao esporte, amador e profissional. Procurou-se trazer grandes eventos para o município, estabelecer parcerias e patrocínios e dotar a cidade de espaços adequados para a prática do esporte e proporcionar o acesso da população carente à prática desportiva, através do projeto "Esporte nos Bairros".

Um dos objetivos pretendidos foi o de dotar a cidade de equipes competitivas para a disputa dos Jogos Abertos do Interior e de campeonatos regionais. Foram montadas equipes patrocinadas por empresas - a de vôlei, patrocinada pela Olimpikus, e a de basquete, patrocinada pela Microcamp - com o intuito de atrair grandes nomes do esporte e melhorar o nível técnico das categorias inferiores, proporcionando a revelação de valores locais. A meta era manter Campinas sempre entre as cinco cidades melhor colocadas nesses torneios.

Mas o projeto de maior alcance social na área esportiva é o "Esporte nos Bairros". Envolvendo as Secretarias de Administração Regionais e quarenta monitores contratados junto às Faculdades de Educação Física da Unicamp e da PUC-Campinas, desenvolveu-se em 55 diferentes locais, quase todos em áreas carentes do município, atingindo entre 3.000 e 4.000 crianças na faixa de 7 à 15 anos. São oferecidas seis modalidades diferentes: futebol, basquete, vôlei, natação, atletismo e ginástica olímpica.

Este projeto foi viabilizado graças a uma parceria com a empresa DPaschoal, que tornou possível à prefeitura comprar material esportivo e contratar os monitores.

Feira de Projetos

Organizando feiras de projetos, a prefeitura motiva os cidadãos a participarem da elaboração e da discussão de políticas públicas e ajuda a capacitar lideranças sociais.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

A participação da sociedade na formulação de políticas públicas exige instrumentos específicos. Não basta simplesmente convidar as entidades e os cidadãos: as intervenções mais complexas exigem métodos apropriados para motivar e integrar os participantes. Realizar uma Feira de Projetos pode ser uma alternativa útil em situações onde haja projetos gestados na sociedade civil e a necessidade de compatibilizar a participação popular com a formulação de alternativas (e não só a decisão entre alternativas colocadas previamente pelo governo municipal).

O QUE É

Uma Feira de Projetos é um evento destinado à apresentação e discussão de propostas para uma determinada região do município (um bairro, um eixo comercial, uma zona deteriorada, uma favela a ser urbanizada), um tema setorial (por exemplo, capacitação para o trabalho, meio ambiente) ou um público específico (como desenho de políticas públicas para juventude, mulheres, deficientes, idosos, etc.). A Feira é organizada conjuntamente pelos cidadãos e entidades, com apoio técnico e organizativo do governo municipal. Participam da Feira projetos de cidadãos, grupos de cidadãos, entidades e movimentos da sociedade, concessionárias de serviços públicos e órgãos da prefeitura e de outros níveis de governo.

Na Feira são apresentados os projetos: além da oportunidade de explicá-los, seus autores podem utilizar maquetes, cartazes, vídeos e outras formas de apresentação. Nesse ambiente, os projetos são discutidos de maneira informal e sem a preocupação imediata de se tomar decisões. Os autores dos diversos projetos podem travar contato entre si e, inclusive, redesenhar seus projetos para criando cooperação entre eles.

Para garantir a adesão e a motivação dos participantes, é importante que não haja qualquer forma censura: todo aquele que quiser apresentar seu projeto terá direito de fazê-lo, o importante é garantir que os projetos se restrinjam à temática da feira, dizendo respeito à região, tema ou público previamente definidos. O tema, por sua vez, deve estar claramente delimitado, como um requisito indispensável para não se fazer um evento que não leve a lugar nenhum.

A partir das discussões realizadas na Feira de Projetos, deve-se formar grupos de trabalho (compostos por representantes da prefeitura, cidadãos e demais envolvidos) para encaminhar o detalhamento ou adequação técnica dos projetos, com apoio de profissionais das áreas, fornecidos pela prefeitura. Isto é necessário porque normalmente os projetos apresentados não conterão elementos suficientes para a tomada de decisão. Esses grupos, em algumas situações, podem fundir projetos que guardem relação entre si, avançando na direção da construção de consensos. É importante que esses grupos cheguem a conclusões em um período curto de tempo (algumas semanas), para que se não disperse o envolvimento criado pela Feira. A partir dos resultados dos grupos de trabalho devem-se organizar os eventos posteriores para definir o conteúdo das intervenções ou das políticas a serem adotadas, inaugurando-se, inclusive, uma dinâmica de auscultação periódica de proposições.

A abertura para as propostas da sociedade não deve significar que a postura da prefeitura deva ser unicamente passiva. Ao contrário, seus representantes devem estimular a apresentação de projetos, auxiliar sua formatação e apresentar projetos já gestados na prefeitura (eventualmente, até mesmo projetos excludentes entre si) ou iniciativas extra-oficiais de seus funcionários. Também é recomendável que a equipe da prefeitura realize um trabalho de análise dos projetos apresentados, buscando compreender demandas, atitudes, aspirações e necessidades (conscientes ou não) que estejam presentes entre os cidadãos mas não explicitamente reveladas nos projetos.

PREPARAÇÃO

Grande parte do sucesso de uma Feira de Projetos está no processo de preparação. É importante envolver ao máximo cidadãos e entidades na preparação, fazendo com que o evento seja assumido por toda a sociedade, e não seja visto apenas como um evento da prefeitura.. Neste processo de preparação deve ser levada em conta também uma boa divulgação cuidando para não criar expectativas falsas. A participação em uma Feira de Projetos pode se dar tanto pela apresentação de projetos, como pela simples visita à feira. A organização, portanto, deve prever formas de envolver este segundo tipo de participante.

É papel da equipe da prefeitura auxiliar tecnicamente a preparação das apresentações. No que se refere à forma, pode-se realizar um trabalho prévio de capacitação dos autores dos projetos para sua apresentação (inclusive com apoio de entidades da sociedade) e fornecer materiais. Quanto ao conteúdo dos projetos, técnicos da prefeitura podem auxiliar em análises preliminares de viabilidade, estimativas de custos e fornecimento de informações. É muito importante que a feira também contenha espaço para apresentação de informações e diagnóstico pertinentes ao objeto da intervenção (o diagnóstico, inclusive, pode ser produzido com apoio de entidades da sociedade).

A realização de uma feira de projetos não exige um volume significativo de recursos. O mais crítico deles é o pessoal de apoio técnico. Essa equipe pode ser constituída por funcionários da prefeitura ou pode ser feita uma parceria com alguma ONG. A prefeitura pode oferecer parte dos recursos, buscando apoio para o restante junto à sociedade: cessão de local, divulgação gratuita, patrocínio e trabalho voluntário de lideranças sociais. Para isso, é aconselhável formar uma pequena comissão encarregada da organização do evento.

EXPERIÊNCIA

Em **Campinas-SP** (879 mil hab.), em 1995, foi realizada uma "Feira de Projetos", onde as instâncias de governo municipal e estadual e as ONGs apresentaram propostas para uma região do município - o Complexo São Marcos - caracterizada por ser uma área com indicadores

sócio-econômicos e de saúde altamente desfavoráveis. O objetivo do projeto então desenvolvido para o bairro era melhorar as condições gerais de qualidade de vida de sua população, através de ações intersetoriais do Poder Público com a participação dos representantes da comunidade e a assessoria da Organização Pan-americana de Saúde (OPAS). Foram desencadeadas várias ações, com a participação de representantes da comunidade, dando início ao planejamento para esta região (veja DICAS Superando um Governo Centralizado) sob responsabilidade do Departamento de Desenvolvimento Social da Secretaria de Ação Regional Norte.

O processo começou com uma articulação envolvendo a equipe da prefeitura e a população local. Para coordenar o processo, foi constituído o Grupo Operativo, composto pelos coordenadores das áreas sociais da SAR, coordenadores de equipamentos públicos municipais, ONGs e entidades comunitárias. Passou-se, então, à sensibilização das secretarias setoriais para a situação da região. Ao mesmo tempo, foram sendo sensibilizados os técnicos e dirigentes responsáveis pelos equipamentos e serviços.

O Grupo Operativo contatou a equipe de cada equipamento e lideranças da região, utilizando a técnica da estimativa rápida, que inclui a utilização de fontes de informação secundárias, observação direta e entrevistas com "informantes-chave". Foram levantadas informações populacionais, sócio-econômicas, de infra-estrutura, sobre recursos locais e perfis de doenças. Com isso, produziu-se um diagnóstico resumido dos problemas da área e dos recursos disponíveis. O processo de diagnóstico consumiu 45 dias.

Feito o diagnóstico, passou-se ao reconhecimentos dos projetos (implantados ou não) para a região. Neste momento houve a "Feira de Projetos", onde as instâncias de governo municipal e estadual e as ONGs apresentaram seus projetos para a região.

A etapa seguinte foi a escolha das prioridades. Com assessoria dos técnicos da OPAS, foram montados grupos heterogêneos que construíram propostas de priorização dos problemas. Em uma plenária foram apresentados os resultados dos trabalhos dos diversos grupos e eleitos os dois problemas principais: crianças e adolescentes de rua e carência de infra-estrutura básica.

Foram montados dez grupos de trabalho, cada um responsável pela elaboração de um projeto (ou pela reformatação de projetos existentes, alguns até mesmo já em andamento).

O produto final desse trabalho foi um "Plano de Ação Intersetorial" para o complexo, envolvendo a participação ativa de representantes da comunidade, técnicos dos equipamentos locais, das Secretarias Setoriais e da SAR Norte, buscando uma atuação intersetorial, integrando e agilizando as ações e otimizando os recursos a partir de um diagnóstico local e de demandas da região.

Uma vez elaborado o plano, passou-se à discussão da gestão da sua implantação. O Grupo Operativo foi substituído por um Grupo Gestor, mais amplo, e um Grupo Executivo Local. O primeiro foi composto por lideranças locais, coordenadores de área das SARs e coordenadores de equipes (cerca de 50 pessoas). Esse grupo, reunindo-se trimestralmente, foi o responsável pelas avaliações e definições de andamento dos projetos. O Grupo Executivo Local foi formado pelos coordenadores dos dez projetos. Os grupos de trabalho foram mantidos acompanhando os projetos, inclusive dando sugestões de alteração.

A equipe responsável pela coordenação da trabalho foi a equipe da Diretoria de Desenvolvimento Social da SAR-Norte, com um grupo de condução e apoio composto por três profissionais: uma médica, um professor e uma assistente social - apenas esta última se dedicando em tempo integral. Vários outros profissionais da SAR e das secretarias setoriais (saúde, educação, etc.) estiveram envolvidos nos vários projetos em que se desdobrou o Plano de Ação Intersetorial.

A parceria com as ONGs e entidades comunitárias foi fundamental para a formulação do plano e para o processo de implantação. Os vários projetos que surgiram em função do plano têm, cada um, várias parcerias, envolvendo também a UNICAMP e as escolas estaduais.

Resultados

O principal benefício que a realização de uma Feira de Projetos traz é o fortalecimento da participação popular na formulação das políticas públicas, provocando uma transformação da cultura política. Essa Feira, no entanto, não deve ser utilizada isoladamente, o que seria contraproducente: ocorrendo dentro de um processo de planejamento baseado na interdisciplinaridade e na participação, permite construir uma relação com os cidadãos que, ao mesmo tempo, envolve grandes contingentes (e, portanto, fornece grande representatividade ao processo de planejamento participativo) e promove um forte comprometimento de lideranças e entidades.

Este tipo de instrumento pode motivar muito os cidadãos, por ter um caráter até mesmo lúdico, o que faz com que a participação no processo de formulação de políticas públicas não seja vista como uma atividade desgastante. Contribui também, em termos simbólicos, para desmistificar a formulação de políticas, retirando-a do estrito âmbito do saber técnico, e mostrando que pode ser compatibilizado com as aspirações da comunidade, através da interação entre especialistas e cidadãos não-iniciados.

Outro resultado positivo, do ponto de vista de transformação da cultura política, é a apropriação dos espaços públicos pelos cidadãos, que têm oportunidade de se expressar livremente e de construir relações de cidadania ativa em seu espaço de interesse imediato. A participação em uma Feira de Projetos, elaborando, apresentando e discutindo-os, pode também trazer benefícios no campo da capacitação de lideranças sociais. Ainda que sejam resultados indiretos, é aconselhável que se preveja e estimule esta possibilidade.

A divulgação dos resultados pode gerar novos resultados positivos. Além de documentar uma experiência coletiva marcante (por exemplo, por meio de um vídeo ou um pequeno caderno apresentando os projetos e um resumo dos debates), pode contribuir para ampliar o nível de participação nas etapas seguintes do processo.

Além disso, por conta da preocupação com a intersetorialidade e participação da comunidade, há uma maior possibilidade de se estar percebendo novas necessidades e elaborar soluções imediatas. Outras necessidades podem gerar desdobramentos do uso do mesmo instrumento: uma Feira de Projetos pode impulsionar outras feiras. Por exemplo, uma feira de Feira de Projetos regionais pode dar origem a uma Feira de Projetos sobre criança para aquela região.

Formação de Agentes Culturais

O investimento do governo municipal na formação de agentes culturais, que exerçam o papel de gestores de processos culturais, favorece o desenvolvimento local e ajuda a criar espaços de sociabilidade.

AUTORES: VALMIR DE SOUZA, HAMILTON FARIA E JOSÉ CARLOS VAZ

A cultura é um dos campos mais propícios para o fortalecimento do diálogo democrático, para articulação social e também para praticar o desenvolvimento local em sua dimensão cultural. O trabalho do agente cultural impulsiona as potencialidades econômicas, sociais, turísticas e ajuda a formar espaços de sociabilidade na cidade.

Atualmente, a cultura tem mostrado sua importância como agregadora das relações na cidade sendo esta um espaço essencialmente cultural. Cada vez mais entende-se que os conflitos sociais estão relacionados às práticas culturais, isto é, o desentendimento cultural leva a ações de incompreensão entre os diversos segmentos sociais. O desenvolvimento hoje passa também pelas ações culturais locais e o desenvolvimento cultural se impõe como cenário catalisador das relações sociais e econômicas; é possível desenvolver o aspecto cultural do município, trabalhando com a diversidade e as características das culturas locais. O trabalho do agente cultural é de fundamental importância nesse contexto e muitas prefeituras estão investindo na formação destes trabalhadores da cultura, tanto do poder público como das comunidades.

QUEM É O AGENTE CULTURAL?

O agente cultural é um cidadão tanto do poder público (Agentes Culturais Públicos) como da sociedade civil (Agentes Culturais Comunitários), que se relaciona com as práticas e ações culturais no município. O agente cultural não é um mero "administrador" de atividades culturais, mas deve ter uma sensibilidade voltada para o sócio-cultural, exercendo ativamente sua função de elo de ligação entre o poder público e as comunidades. Deverá exercer o papel de gestor de processos culturais da cidade, com capacidade inventiva e formadora de massa crítica

Assim, o agente cultural pode ser:

a) O dirigente cultural: é o servidor público investido de poder decisório na formulação e na gestão da política cultural do governo municipal ou de atividades que a compreendam (secretário de cultura, diretor de cultura etc.). As atividades de formação de dirigentes culturais devem incluir, além dos conteúdos gerais de interesse para a formação de qualquer agente cultural, conteúdos destinados a ampliar sua capacitação para a gestão pública.

b) O servidor envolvido em ações culturais: nesta categoria enquadram-se aqueles servidores que ocupam funções fundamentais para a implantação de ações e operação de programas culturais no município. É o caso dos animadores culturais, bibliotecários, atendentes de biblioteca (veja DICAS Formação de Funcionários de Bibliotecas), coordenadores de oficinas etc. Estes profissionais requerem um trabalho de formação básica (comum aos demais agentes culturais) e atividades de formação específica para as funções profissionais que desempenham.

c) O produtor cultural da comunidade: são os membros da comunidade que possuem uma atuação profissional, semi-profissional ou amadora no campo cultural (artistas, artesãos, "agitadores" culturais etc.)

O papel do agente cultural estende-se para além da simples realização de atividades. Ele deve ser, antes de mais nada, um dinamizador das potencialidades culturais da comunidade onde atua. Isto significa atuar como incentivador, socializador e mobilizador das experiências dos grupos culturais locais. Deve agir como portador e organizador da memória coletiva, a partir de uma percepção do tempo cultural, e sua função é impulsionar as práticas culturais democráticas, abrindo os espaços públicos para as comunidades, informando e prestando contas das ações da política cultural do governo municipal.

POR QUE INVESTIR EM FORMAÇÃO?

A formação de agentes culturais públicos e comunitários coloca-se num contexto de novos requerimentos para o trabalho. associados a novas habilidades que não se restringem a aprender um ofício ou uma profissão, mas a desenvolver atividades de relação entre grupos e pessoas, colocando a necessidade de o trabalhador da cultura entender não só sobre a produção cultural, mas saber lidar com processos culturais das cidades e das comunidades.

Há muita necessidade de formação nesta área e o poder público exerce um papel importante ao investir na formação de agentes que implementem uma política cultural articulada a uma política de cultura mais ampla para o município, principalmente devido à carência de informação sobre as possibilidades de se trabalhar com atividades e programas culturais nas pequenas e médias localidades.

CONTEÚDO

Pela própria natureza da ação do agente cultural, o trabalho de formação deve se preocupar em oferecer não somente conteúdos específicos voltados para a sua participação na ação cultural, mas também uma formação mais ampla, que lhe permita compreender e atuar face à complexidade da vida social e da dinâmica urbana. Essa formação básica deve compreender:

a) Entendimento dos processos urbanísticos culturais na cidade: o conhecimento da dinâmica e das intervenções urbanas; necessidade de colocar a cultura como uma preocupação no Plano Diretor da cidade.

b) Entendimento da inserção das cidade num processo global: a cidade não pode ser considerada isoladamente, mas num quadro de mundialização e a ação local deve ser tratada como impulsionadora de transformações globais; o agente cultural deve estar apto a unir o global e o local ('glocal')

c) Compreensão dos registros das várias culturas: na cidade circulam várias práticas (populares, de massa, "culta" etc) e discursos que precisam ser entendidos para se poder trabalhar com políticas culturais.

d) Entendimento das diversas artes: cada linguagem artística tem seu próprio modo de operação (teatro, música, literatura, artes plásticas etc.) e sem a compreensão das linguagens específicas o trabalho do agente cultural pode ficar incompleto.
e) Entendimento da multiplicidade cultural das comunidades: compreender os trabalhos culturais voltados para a dinâmica própria de cada comunidade.
f) Entendimento do papel político e social da cultura: a ação cultural e a política cultural devem ser dirigidas para a mudança de valores culturais e sociais.
g) Visão democrática da ação cultural: perceber a interligação do trabalho de democratização da cultura e da democracia cultural; considerar que é no campo que emergem direitos .

EXPERIÊNCIAS

A Fundação Cultural "Cassiano Ricardo" de **São José dos Campos-SP** (470 mil hab.) investiu fortemente na formação de seu quadro de trabalhadores, realizando, em 1996, o "Curso de Capacitação de Agentes Culturais", coordenado pelo Instituto Pólis, direcionado a 40 funcionários e servidores da área (supervisores, diretores e agentes culturais) (veja DICAS Fundação Cultural do Município).

Entre os objetivos do Curso destacam-se: capacitar agentes públicos e comunitários para o trabalho cultural para a população, voltado para uma intervenção cultural na cidade e nos bairros; oferecer aos agentes e gestores municipais de cultura elementos de reflexão sobre seu papel de reorganização das instituições, práticas e valores associados ao universo da cultura; fornecer visão das cidades entendidas como espaços culturais; desenvolver as possibilidades de um trabalho cultural voltado para a comunidade e para a cultura local.

A Coordenadoria de Cultura da cidade de **Ouro Fino-MG** (32 mil hab.), coordenou e realizou, em 1997, com o apoio do Instituto Pólis, um "Curso de Formação de Agentes Culturais", abrangendo participantes de várias cidades da Região do Sul de Minas Gerais (Pouso Alegre, Monte Sião, Inconfidentes, Jacutinga, Bueno Brandão e Andradas). Foi constatada uma insuficiência de agentes culturais para o desenvolvimento da cultura nos municípios. Ao todo foram 40 participantes entre artistas, dirigentes de secretarias de cultura e de associações culturais. Este curso integra o Programa "Oficina de Cultura" da Secretaria Estadual de Cultura de Minas Gerais, com o financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que se destina à formação de recursos humanos na área de cultura na modalidade de qualificação profissional visando gerar emprego e renda e a melhorar a qualidade de vida das comunidades locais. Dentre os objetivos do curso destacam-se: entender o conceito de Cultura e de Política Cultural; apreender métodos de trabalho e elaborar projeto cultural; aprender a manejar instrumentos de captação de recursos para projetos culturais; possibilitar a realização de um trabalho com novas parcerias na produção e gestão cultural.

Resultados

O trabalho de formação de agentes culturais deve produzir resultados de curto, médio e longo prazo. Na verdade, esses resultados são cumulativos: complementam-se e criam possibilidades para novos resultados futuros. É importante ter em mente essa variedade de prazos de maturação das atividades, para evitar ineficiência dos projetos ou frustrações.
A formação de agentes culturais, quando leva em consideração as necessidades e potencialidades específicas dos envolvidos, amplia sua aptidão para:
a) operar conceitualmente a temática cultural;
b) entender processos culturais do poder público e da sociedade civil (comunidades);
c) elaborar projetos culturais;
d) trabalhar com atividades culturais relacionadas às comunidades; e
e) entender questões relacionadas à Gestão Pública da Cultura
O desenvolvimento dessas habilidades melhora o desempenho dos agentes culturais e, portanto, torna-se mais eficaz e eficiente a ação cultural local. Entretanto, esses resultados não são únicos. A formação de agentes produz um impacto positivo no desenvolvimento da cidadania e é, também, elemento de valorização do ser humano, oferecendo aos cidadãos envolvidos a possibilidade de ampliar seu horizonte cultural e de intervenção na sociedade.
Os resultados dos trabalhos e atividades desenvolvidos na área de cultura nem sempre alcançam visibilidade imediata, mas transparecem na melhoria do atendimento ao público que usufrui dos bens e dos equipamentos

Fórum Municipal de Cultura

O Fórum Municipal de Cultura é um espaço de articulação, intervenção, troca de experiências e debate, visando construir alternativas para o desenvolvimento social e cultural do município através das políticas culturais, com a participação ativa da sociedade civil.

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA
CONSULTORES: HAMILTON FARIA E VALMIR DE SOUZA

O município é um espaço privilegiado de ação político-cultural: é onde os atores sociais agem, onde as demandas se expressam de maneira mais visível e onde as políticas podem atingir mais diretamente a população. O governo municipal tem um papel destacado como executor, indutor ou articulador de ações culturais.

Estas ações assumiram, muitas vezes, um caráter clientelístico. Uma administração que está comprometida com valores éticos e democráticos deve imprimir um caráter diferenciado a estas práticas, para que possam, inclusive gerar uma mudança da cultura política local.

O Fórum Municipal de Cultura é, antes de mais nada, um espaço de articulação, intervenção, troca de experiências e debates, buscando construir alternativas para as políticas culturais do município, envolvendo a sociedade local e outras instâncias de governo (estadual e municipal). Seu fundamento é o direito à participação cultural dos cidadãos, entendida de forma ampla, respeitando à diversidade cultural.

OBJETIVOS

Incluem-se entre os objetivos de um Fórum Municipal de Cultura:

a) Constituir uma rede formada por gestores e/ou administradores da cultura, técnicos, agentes, produtores e criadores culturais, movimentos sociais, grupos artísticos locais, ONGs, etc.

b) Estimular o debate e a ação cultural, propondo políticas culturais, ampliando e democratizando a ação do governo municipal, estimulando relações de parceria e ações conjuntas entre governo municipal e sociedade civil – em outras palavras, constituindo a esfera pública da cultura no município.

O Fórum pode ser um interlocutor privilegiado do Conselho Municipal de Cultura (veja DICAS Conselho Municipal de Cultura).

PARTICIPANTES

Todos os cidadãos, consumidores e produtores de cultura, podem, em princípio, ser participantes do Fórum. Pela natureza de suas atividades, são membros naturais os artistas, os produtores e movimentos culturais, as instituições de ensino e pesquisa (escolas, universidades, fundações e institutos), os representantes de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, e as ONGs.

O Fórum deve reservar um espaço para os setores que normalmente são excluídos das políticas públicas em geral e das culturais em particular: mulheres, idosos, jovens, minorias étnicas e sexuais.

FUNCIONAMENTO

Desde o início o Fórum deve se estruturar por meio de um planejamento democrático, que contemple um trabalho conjunto entre o governo e os diversos setores sociais.

Nas relações com o poder executivo local, o Fórum Municipal de Cultura pode ser propositivo, normativo ou deliberativo.

a) Propositivo: o caráter de *proposição* manifesta-se pela oferta de alternativas de práticas culturais no município.

b) Normativo: esta modalidade *define as normas* de funcionamento do próprio Fórum e das políticas culturais municipais.

c) Deliberativo: *decide* sobre questões orçamentárias, projetos culturais do poder público e da sociedade civil (pessoas, entidades e grupos). É a modalidade mais difícil de ser encontrada e/ou realizada, pois pressupõe a institucionalização do Fórum Municipal de Cultura e no reconhecimento, por parte do poder público, de sua competência e legitimidade para ser parceiro na execução das políticas da área.

Na prática, os fóruns apresentam características de mais de uma dessas modalidades e, mais raramente, de todas elas.

O Fórum deve procurar manter sua *autonomia* em relação aos governos locais e, na medida de suas possibilidades, constituir uma *equipe técnica*, com conhecimento da área e capacitação para o planejamento, acompanhamento e fiscalização das políticas culturais.

AÇÕES

O Fórum Municipal de Cultura pode desenvolver uma série de ações, isoladamente ou em parceria com o poder público e instituições da sociedade civil. Alguns exemplos:

a) Atividades de formação, como seminários e encontros, com temas relacionados às necessidades dos participantes do Fórum. Num primeiro momento, talvez seja preciso direcionar estas atividades para o trabalho mais imediato do Fórum mas, posteriormente, podem adquirir uma dimensão mais ampla e configurar uma política de *formação* de *agentes culturais* para o município.

b) Criação de uma rede de informação cultural no município, centralizando e divulgando as atividades em curso na cidade, democratizando o acesso às informações culturais.

c) Levantamento de recursos junto a órgãos estaduais e federais, empresas, fundações e instituições para financiar atividades culturais no município.

d) Mapeamento cultural do município, incluindo todos os artistas e produtores culturais, bem como os eventos, a produção artística em suas diversas formas (música, dança, teatro, cinema, artes plásticas, artesanato, etc.) e o patrimônio histórico e cultural da cidade. Este trabalho também é a construção da memória da cidade, preservando suas tradições e reforçando os laços de identidade entre seus habitantes.

e) Organização de caravanas culturais, com visitas às comunidades, visando animar e fortalecer as atividades culturais normalmente esquecidas, promovendo o debate com os diversos atores envolvidos.

f) Ações para a afirmação dos direitos culturais, dando

visibilidade pública a grupos, entidades, etnias e pessoas desprotegidas pelas políticas sociais.
g) Realização de aulas públicas, que tenham caráter de encontros sobre temas referentes à vida cultural na cidade.
h) Abertura e condução da discussão sobre a criação e montagem de *indicadores culturais* que possam ser aplicados na avaliação das políticas desenvolvidas para o setor.
Exemplos de indicadores culturais podem ser: a freqüência de espetáculos oferecidos e de público presente às atividades promovidas pelo município, a quantidade de equipamentos culturais disponíveis para a população, a oferta de cursos e oficinas, a produção cultural local em suas diversas modalidades (artesanato, música, artes plásticas, festas populares, literatura, etc.) e sua veiculação na mídia local e regional.

DIFICULDADES

Um dos entraves em geral encontrados é a visão, arraigada nos administradores municipais, da cultura como atividade secundária ou apenas a "promoção de uma série de eventos". A decorrência, quase certa, é a existência de dificuldades para se obter verbas. Outro fator complicador são as questões relativas ao conflito de interesses entre os grupos culturais, políticos, etc., que disputam recursos escassos e visibilidade política na administração.

Os dois problemas estão ligados à tradição de se fazer política cultural com base em ações personalistas e clientelísticas: um número restrito de pessoas tem acesso às informações culturais de seu município.

Finalmente, outra dificuldade encontra-se na pouca tradição em pesquisar e sistematizar as práticas culturais que já existem para, a partir disso, planejar e estruturar políticas para a área.

Experiências

Em **Ouro Fino-MG** (32 mil hab.) os participantes de um Encontro Municipal de Cultura formularam ações para a promoção da cultura e a preservação do patrimônio histórico-arquitetônico do município, e também de manifestações culturais típicas como a Congada. A partir desse encontro foi constituído o Fórum Municipal de Cultura de Ouro Fino. Algumas das medidas que o Fórum pretende implementar junto ao poder público são: elaboração de lei de proteção ao patrimônio cultural, conclusão do Teatro Municipal e apoio à formação de grupos culturais.
Em **São Luís-MA** (775 mil hab.) também foi constituído um Fórum Municipal de Cultura. Em suas reuniões elaborou uma pauta de discussões propostas para as seguintes áreas: memória documental, literatura, cultura popular, turismo, música, artes cênicas, artesanato, patrimônio cultural, artes visuais, artes plásticas. O evento que elegeu o Fórum Permanente na cidade contou com a participação de mais de 500 pessoas, demonstrando o interesse dos cidadãos no debate público sobre a política cultural local.

Fundação Cultural do Município

A criação de uma fundação municipal de cultura pode ser uma alternativa eficaz para a implantação de políticas culturais que correspondam às aspirações da sociedade.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORES: ALTAIR JOSÉ MOREIRA E CELSO FRATESCHI

As ações no campo da cultura empreendidas pelas prefeituras muitas vezes esbarram na "burocracia". Como a cultura em geral exige ações rápidas, os procedimentos da prefeitura tornam-se empecilhos para o desempenho da área. Além disso, as ações realizadas por órgãos da administração direta (secretarias ou departamentos de cultura), padecem de grande fragilidade em sua continuidade, a cada mudança nos principais escalões de governo.

Concentrar as atividades de cultura do governo municipal em uma fundação permite vencer estas dificuldades. Trata-se de criar uma estrutura sólida, que, ao mesmo tempo, seja ágil e permita a consistência e a continuidade das ações.

O QUE FAZER?

A criação de uma fundação cultural do município deve ter como objetivo central ampliar e aprofundar a atuação da prefeitura no campo da cultura. Este objetivo depende da constituição de um órgão com um corpo de funcionários motivados, adequados e capacitados para suas funções. A fundação deve basear suas atividades em uma política cultural elaborada em parceria com a sociedade, de forma democrática. É recomendável, juntamente com a fundação, instituir um Conselho Municipal de Cultura que seja uma instância permanente de intervenção da sociedade civil na política cultural (veja DICAS Conselho Municipal de Cultura).

A fundação criada deve ser uma entidade de direito público, ou seja, uma fundação pública, com sua direção nomeada pelo prefeito ou pelo Conselho Municipal de Cultura. A prefeitura pode efetuar convênios com uma fundação autônoma, de direito privado, mas isto retira da prefeitura a capacidade de intervenção e iniciativa na área cultural.

A fundação, como entidade de direito público, enquadra-se em um regime semelhante ao que rege as autarquias. Tem orçamento próprio, corpo funcional concursado, autonomia financeira dentro do seu orçamento, procedimentos próprios de licitação e está submetida a controle pelo tribunal de contas.

A fundação, além dos repasses do orçamento do município, pode gerar receitas próprias, revertidas para a implantação dos projetos de políticas culturais sob sua responsabilidade.

É importante avaliar que, em comparação com municípios médios ou grandes, os municípios menores normalmente apresentam condições melhores para que as ações no campo da cultura sejam realizadas com agilidade. Assim, criar uma fundação é alternativa recomendada principalmente para municípios médios ou grandes. Para municípios com população até 30 mil habitantes é recomendável que se estruture um Departamento de Cultura.

IMPLANTANDO

Para implantar a fundação cultural, deve-se iniciar com o diagnóstico cultural da cidade e sua região, para que seja possível definir o perfil da fundação.

Antes de criar a fundação, é preciso definir claramente suas atribuições, dentro de um processo de organização das atividades de política cultural do município.

A instituição da fundação deve ser precedida de um processo de discussão com a sociedade, dando atenção especial às entidades e indivíduos que realizem atividades de produção e divulgação cultural.

E, juntamente com a fundação, é importante implantar um sistema de acompanhamento e co-gestão da formulação e execução dos projetos pela sociedade. Esse papel pode ser desempenhado pelo Conselho Municipal de Cultura ou por um Fórum de Cultura que se reúna anualmente para planejar e avaliar a gestão da cultura. Esse mesmo órgão pode acompanhar a administração da fundação, ou pode-se atribuir esta incumbência a um Conselho de Administração, voltado à gestão interna da fundação, garantindo uma administração sob princípios de democracia e transparência.

O envolvimento da sociedade local em torno da fundação pode ser ampliado através de comissões temáticas (patrimônio histórico, formação artística, demandas específicas de regiões, etc.) reunindo envolvidos com os temas em questão e assumindo um caráter dinamizador das atividades da fundação. Logicamente, para assumir este papel é necessário que a entidade lhes ofereça a infraestrutura necessária.

A articulação da sociedade local para a implantação da fundação (e de uma prática democrática de gestão da cultura) torna-se possível na medida em que a prefeitura demonstra claramente o seu interesse em dividir com a população e as entidades organizadas o controle sobre as ações culturais. A prefeitura deve estimular a participação, apresentando as possibilidades de benefício trazidas pela fundação para os atores envolvidos e para a toda a sociedade.

A criação da fundação exige aprovação da Câmara Municipal. Os vereadores devem ser convidados a participar da discussão de sua criação desde o primeiro momento.

O número de cargos de confiança deve ser o mais reduzido possível, assim como o número de níveis hierárquicos e posições de chefia. É possível, em grande parte dos casos, implantar uma estrutura organizacional com apenas o presidente e os responsáveis por cada uma das áreas (e, opcionalmente, uma assessoria do presidente composta por poucos profissionais) ocupando cargos de livre provimento. Subordinados diretamente aos responsáveis pelas áreas ficariam os agentes culturais, funcionários concursados especializados em política cultural. A organização de um quadro de agentes culturais composto por diversos níveis de evolução profissional permite maior agilidade na realização dos projetos porque é possível montar equipes flexíveis coordenadas pelos próprios agentes culturais.

É possível passar funcionários e bens da prefeitura para a fundação, quando de sua criação, prevendo estas medi-

das na própria lei que a estabelecer. É importante evitar transferir para a fundação funcionários desinteressados do trabalho cultural, realizando concursos específicos para admitir os trabalhadores. Estes concursos devem ser extremamente dirigidos para o perfil necessário, incluindo pontos como redação, análise de currículo e entrevistas, além de privilegiar as questões dissertativas. Entre os temas abordados devem estar o conhecimento da cidade, de sua história e cultura, e também questões de conhecimento geral. É importante que se exija um equilíbrio entre o domínio de questões universais e regionais.

CUIDADOS

A morosidade e burocracia podem estar presentes também em uma fundação, principalmente de natureza pública. A administração municipal deve estar sempre atenta para que a fundação não se torne mais um cabide de emprego ou um elefante branco.

A fundação não fica isenta das exigências da legislação. Muitos profissionais da área da cultura querem fazer tudo sem "burocracia", mas isso é inviável. Dentro dos limites legais, no entanto, é possível realizar uma administração voltada para o uso racional dos recursos públicos.

Ainda que a fundação possa obter recursos de suas próprias atividades, é muito difícil conseguir sua auto-suficiência econômica. Entretanto, os esforços para reduzir a dependência das atividades da fundação dos cofres municipais devem sempre ser priorizados.

EXPERIÊNCIAS

O exemplo mais conhecido de fundação cultural de municípios brasileiros é o de **Salvador-BA** (2.072 mil hab.), onde a Fundação Gregório de Matos, com *status* de secretaria municipal, tem forte presença na vida cultural da cidade.

S. José dos Campos-SP (442 mil hab.) tem uma fundação pioneira, operando desde a década de 60. Além de administrar dois teatros municipais, a Fundação Cassiano Ricardo possui atividades importantes de formação artística e de produção e divulgação cultural na periferia da cidade.

Curitiba-PR (1.313 mil hab.) possui uma fundação cultural que realiza desde atividades com artistas internacionais até oficinas de formação artística nos bairros. Opera diversos equipamentos culturais como cinemas, bibliotecas e pinacoteca. Participa, também de programas de outras áreas da prefeitura, como o de coleta seletiva do lixo (veja DICAS Coleta Seletiva e Reciclagem do Lixo).

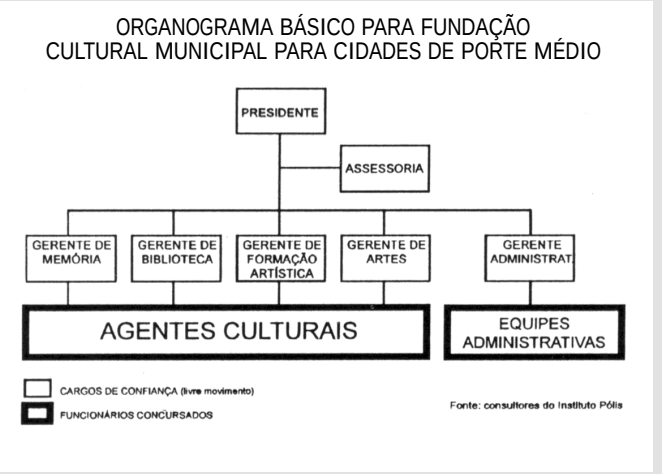
Juiz de Fora-MG (386 mil hab.) possui a Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage, que atua na promoção e divulgação de eventos culturais locais, nacionais e internacionais, operando equipamentos como bibliotecas, videoteca e teatros.

Em 1993, iniciou-se uma das mais recentes experiências. **Jacareí-SP** (164 mil hab.) implantou sua fundação cultural, constituindo uma entidade bastante "enxuta", que opera nas áreas de patrimônio histórico, formação e promoção de eventos.

Resultados

A principal vantagem da implantação de uma fundação cultural é a possibilidade de executar a política cultural com mais agilidade do que utilizando a infra-estrutura administrativa da prefeitura. Este benefício, entretanto, só se mantém se a autonomia administrativa da fundação não gerar uma superestrutura tão pesada quanto a prefeitura.

Nenhuma fundação trará resultados positivos se for transformada em um organismo de grande porte. O segredo de seu sucesso irá residir, exatamente, na capacidade da administração municipal em mantê-la funcionando com número pequeno de funcionários. A fundação cultural tende a se apresentar com maior visibilidade junto à população. É mais fácil conseguir apoio da sociedade para os projetos culturais do governo municipal, pois a fundação fica diferenciada da prefeitura e assume uma identidade própria, mais próxima à sociedade. Se existirem mecanismos democráticos de gestão da política cultural e da fundação, esse benefício se vê multiplicado e pode, inclusive, contribuir para que projetos de grande impacto na sociedade não sejam interrompidos nas mudanças de governo.



Na fundação, os funcionários administrativos podem se especializar nas necessidades e especificidades da área de cultura. Esta vantagem é mais expressiva na compra de bens e serviços e organização de eventos, onde normalmente as áreas de cultura localizadas na administração direta encontram mais dificuldades.

A fundação pode obter outras rendas, além dos recursos do orçamento municipal, através da cobrança de ingressos, concessão de exploração comercial de espaços de suas instalações, doações, parcerias com a iniciativa privada e venda de publicações, cartões ou outros produtos. Essas receitas adicionais podem ser integralmente aplicadas nas atividades da entidade.

Gestão Democrática da Educação

A participação popular melhora a qualidade das decisões tomadas na área da educação e têm um papel fundamental na democratização da gestão municipal.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

É corrente a classificação da educação como a mais importante das políticas públicas, num país como o Brasil. Todas as prefeituras apontam a educação como área de destaque; a legislação obriga os municípios a aplicarem 25% dos seus recursos em educação. Mas, alguma coisa deve estar errada: apesar das medidas legais e do discurso difundido, assiste-se a uma constante deterioração do ensino oferecido pela escola pública.

Os cidadãos, no entanto, sabem muito pouco sobre o que realmente está acontecendo. Apenas verificam a perda de qualidade do ensino público, convivendo cotidianamente com as suas conseqüências. Além de receber poucas informações, também são raras as oportunidades que a sociedade tem de participar das decisões sobre a política educacional. Sua cidadania é duplamente atingida: como o direito à informação e à participação aparecem como secundários para muitos governos, a sociedade perde sua força na luta pelo seu direito à educação de boa qualidade.

DEMOCRATIZAR A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Permitir que a sociedade exerça seu direito à informação e à participação deve fazer parte dos objetivos de um governo que se comprometa com a solidificação da democracia. Democratizar a gestão da educação requer, fundamentalmente, que a sociedade possa participar no processo de formulação e avaliação da política de educação e na fiscalização de sua execução, através de mecanismos institucionais. Esta presença da sociedade materializa-se através da incorporação de categorias e grupos sociais envolvidos direta ou indiretamente no processo educativo, e que, normalmente, estão excluídos das decisões (pais, alunos, funcionários, professores). Ou seja, significa tirar dos governantes e dos técnicos na área o monopólio de determinar os rumos da educação no município.

A criação de mecanismos institucionais deve privilegiar os organismos permanentes, que possam sobreviver às mudanças de direção no governo municipal. Os órgãos colegiados, como conselhos, são os principais instrumentos.

Alguns elementos facilitam a implantação de medidas de democratização da gestão: a educação é uma política de muita visibilidade, atingindo diretamente grande parte das famílias e não é difícil mobilizar profissionais, pais e alunos.

É necessário que os mecanismos de democratização da gestão da educação alcancem todos os níveis do sistema de ensino. Devem existir instâncias de participação popular junto à secretaria municipal de educação, junto a escolas e, onde for o caso, em nível regional. Também é possível imaginar instâncias de participação especializadas, correspondentes aos diferentes serviços de educação oferecidos (creches, ensino de primeiro e segundo graus, alfabetização de adultos, ensino profissionalizante). Em qualquer instância, os mecanismos institucionais criados devem garantir a participação do mais amplo leque de interessados possível. Quanto mais representatividade houver, maior será a capacidade de intervenção e fiscalização da sociedade civil.

DIFICULDADES

Os governos municipais, mesmo quando desejam, muitas vezes não conseguem transformar em ações concretas as diretrizes políticas de ampliação da participação popular na gestão municipal. Há uma série de dificuldades, de caráter geral (descaso da população, conflitos de interesses, manipulação de grupos da sociedade, problemas de comunicação, etc.). No caso específico da educação, adicionam-se dificuldades como o desconhecimento das discussões e questões colocadas frente à política de educação do município. É necessário conseguir que pais, funcionários e outros atores envolvidos disponham de capacitação técnica mínima para participar do processo de planejamento e avaliação. Momentos especiais de formação dos representantes populares devem fazer parte das atividades normais dos órgãos.

EXPERIÊNCIAS

As experiências de democratização da gestão da educação vêm aumentando nos últimos anos. Há registros de ações realizadas por governos de estado (**Mato Grosso**, **São Paulo**) e por prefeituras.

O ponto central de grande parte das experiências tem sido a criação de Conselhos de Escola.

Em **Vitória-ES**, na gestão 1989-1992, a criação dos Conselhos de Escola foi complementada pela adoção da eleição direta dos diretores. A implantação dos mecanismos de democratização da gestão foi precedida por um período de um ano e meio onde as unidades escolares receberam textos preparatórios para a discussão. Após este período, formou-se uma comissão com representantes da secretaria municipal, das associações de pais e do sindicato dos professores, que encaminhou o projeto através do aprofundamento das discussões nas escolas e da sistematização das propostas surgidas no processo de debate.

Em **Recife-PE**, a prefeitura montou, recentemente, um sistema de gestão democrática da educação. A proposta caracterizou-se por contemplar a participação da sociedade no nível local (gestão das unidades), no nível regional e no nível municipal. O modelo escolhido combinou a introdução dos Conselhos Escolares com a criação das Comissões Regionais de Educação e da Conferência Municipal de Educação e a reformulação do Conselho Municipal de Educação. Com isto, estabeleceu-se um sistema com uma série de mecanismos voltados à efetivação da participação popular na formulação, fiscalização e controle da política de educação do município.

Os Conselhos Escolares são constituídos por uma representação paritária de pais, professores, alunos e funcionários. Têm a função de adequar as diretrizes e metas estabelecidas pelo Sistema Municipal de Educação às necessidades específicas de cada escola.

As Comissões Regionais de Educação receberam a atribuição de avaliar o ensino municipal de cada região político-administrativa e formular propostas de diretrizes e metas para o Sistema Municipal de Educação. São com-

postas por representantes dos Conselhos Escolares, das Escolas Comunitárias e das organizações populares voltadas à defesa do direito à educação.

A Conferência Municipal de Educação conta com representação da prefeitura, Legislativo Municipal, grêmios estudantis, associações de pais, organizações não-governamentais, sindicatos e associações. Como tem caráter deliberativo, é responsável pela formulação das diretrizes para a política educacional e a avaliação dos resultados da sua implementação. As diretrizes, formuladas a partir de propostas de todos os atores envolvidos, são sistematizadas pelos técnicos da prefeitura. A primeira Conferência, realizada em outubro de 1993, empreendeu uma discussão estratégica sobre a melhoria da qualidade do ensino da rede pública municipal, aberta a todos os interessados.

O Conselho Municipal de Educação é constituído por uma representação paritária dos Poderes Públicos e da sociedade civil. É responsável pela aprovação, em primeira instância, do Plano Municipal de Educação, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, a partir das conclusões da Conferência Municipal de Educação. Responsabiliza-se também por estabelecer critérios para a destinação de recursos e pela avaliação dos serviços prestados pelo Sistema Municipal de Educação. A aprovação final do Plano Municipal de Educação cabe à Câmara Municipal.

A formulação do sistema de gestão democrática da educação de Recife contou com a participação de entidades da sociedade civil. Este procedimento confere maior representatividade às instâncias criadas.

Para divulgar as modificações implantadas, a prefeitura lançou os "Cadernos de Educação", esclarecendo a proposta junto à população.

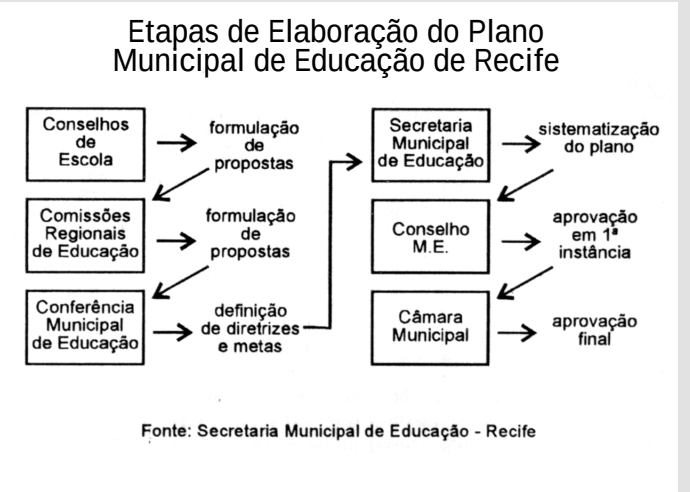
Resultados

A democratização da gestão - especialmente quando se dá através de ações estruturadas - permite que os setores interessados participem da elaboração da política municipal de educação. São gerados, assim, ganhos em qualidade das decisões, pois estas podem refletir a pluralidade de interesses e visões que existem entre os diversos atores sociais envolvidos. As ações empreendidas passam a um patamar de legitimidade mais elevado.

A criação de instâncias participativas na gestão da educação diminui os lobbies corporativistas, por aumentar a capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política educacional. Força um aumento da transparência das ações do governo municipal, através da ampliação do acesso à informação.

Como a educação é uma política e um serviço público de grande visibilidade, a democratização de sua gestão (veja DICAS O Município e a Educação) traz resultados positivos para a ampliação da cidadania, por oferecer a um grande contingente de cidadãos a oportunidade de participar da gestão pública.

O governo municipal pode valer-se da estrutura do sistema de gestão democrática da educação para ampliar sua capacidade de comunicação com a população. Neste ponto, os Conselhos de Escolas, por atingirem diretamente grande parte das famílias, têm papel fundamental.



A democratização da gestão da educação atua sempre como um reforço da cidadania, constituindo-se em fator de democratização da gestão municipal como um todo.

A obtenção destes resultados, no entanto, depende da vontade política da administração de ampliar os espaços de participação da sociedade na gestão municipal. Depende, também, da adoção de outras medidas visando a democratização do ensino. Um governo que não se preocupar com estes dois pontos dificilmente conseguirá implantar um verdadeiro sistema de gestão democrática da educação.

Gestão Municipal da Água

A disponibilidade de água é fundamental para o desenvolvimento local. As ações e o planejamento da prefeitura devem ser elaborados com a participação da sociedade, facilitando a implementação das decisões.

AUTOR: ANTONIO JOSÉ FARIA DA COSTA

Dentre as questões ambientais, o gerenciamento dos recursos hídricos tem ganhado bastante destaque. Isso porque a escassez das águas já é uma realidade reconhecida e os conflitos envolvendo seus múltiplos usos são cada vez mais constantes. E mais do que ser um fator de desenvolvimento de uma região, a água é fundamental para a vida no planeta. As atividades humanas têm comprometido a quantidade e a qualidade de água disponível. Para garantir um aproveitamento presente e futuro dos recursos hídricos em bases sustentáveis, várias decisões vêm sendo tomadas nos últimos anos no nível federal e também estadual. É importante conhecê-las tanto para os municípios que já enfrentam problemas de desabastecimento como para aqueles que ainda dispõem de fartos recursos hídricos no seu território.

RESPONSABILIDADES

Dependendo da região, os conflitos envolvendo o uso da água são anteriores à decretação da lei federal nº 9433, de janeiro de 1997, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), definindo a água como bem de domínio público e dotado de valor econômico. Com o aval da Constituição de 88, alguns estados já incluíram referências ao sistema estadual dos recursos hídricos em suas constituições. Segundo o novo arranjo, o planejamento abrangerá um Plano Estadual de Recursos Hídricos (elaborado por um órgão colegiado estadual) e os diversos planos elaborados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas (fóruns regionais também com poder normativo e deliberativo).

A Constituição prevê a possibilidade de o município legislar sobre as questões não contempladas pelas leis federais e estaduais sempre que se tratar de assuntos de gestão ambiental local e de interesse do município. Cabe aos vereadores, portanto, regulamentar a legislação ambiental, definindo punições e multas para aqueles que insistem em poluir os cursos d'água, e articular com o executivo o controle e a fiscalização no município.

A gestão dos recursos hídricos deve estar integrada ao conjunto das questões ambientais. Pode-se cogitar para isso a criação de uma secretaria exclusiva ou um rearranjo das competências entre as já existentes. Esta secretaria ou departamento deve ser encarregada do levantamento da situação ambiental no território do município, contando com uma base de dados sobre as áreas de proteção ou aquelas degradadas e de risco, cadastro dos recursos hídricos disponíveis, situação da flora e da fauna no município, cadastro dos usuários das águas, etc., bem como procurar estar atualizada sobre a legislação em vigor e ter acesso a informações referentes aos debates estaduais e federais.

AÇÕES MUNICIPAIS

Dependendo das características geográficas e sócio-econômicas da região, devem ser estudadas principalmente as medidas de saneamento básico do município, destacando-se a destinação final do resíduo sólido e o tratamento de esgotos. As soluções convencionais nem sempre são as mais adequadas e quase sempre prejudicam a qualidade dos recursos hídricos da região. Os lixões e aterros sanitários, por exemplo, além de serem soluções apenas temporárias, são focos potenciais de poluição das águas superficiais e subterrâneas. Os efluentes domésticos e industriais devem receber tratamento antes de serem lançados nos cursos d'água. Além disso, deve-se controlar a capacidade de absorção da carga de efluentes lançados, procurando minimizar os impactos.

No primeiro caso, campanhas de coleta seletiva do lixo (veja DICAS Coleta Seletiva e Reciclagem do Lixo) são instrumentos mais racionais de ação, facilitando o manejo dos resíduos sólidos (veja DICAS Coleta Seletiva e o Princípio dos 3 Rs) por parte da administração pública. Um significativo volume de lixo gerado pelo município pode ser compactado e armazenado para posterior encaminhamento para reciclagem; o lixo orgânico, depois do processo de compostagem, pode ser transformado em adubo para aproveitamento na agricultura.

Quanto aos esgotos, há tecnologias modernas como os reatores aeróbicos verticais que têm a vantagem de requererem pequeno espaço para instalação, fácil manutenção e possibilidade de aproveitamento da rede de drenagem pluvial urbana para condução dos efluentes tratados. Como toda proposta a ser implementada, é preciso fazer uma análise de viabilidade.

São importantes a preservação e o manejo de pequenos córregos e riachos, a proteção e recuperação de sua mata ciliar. Equivocadamente, muitas vezes no município não é dada a devida atenção a esses cursos d'água, creditando-lhes pouca importância. Mas muitos municípios que já sofrem com a escassez de recursos hídricos (como **Penápolis-SP**) se anteciparam no cuidado com a microbacia que os abastece. O Consórcio Intermunicipal Ribeirão Lajeado tem promovido o replantio de espécies nativas nas margens dos córregos, além de preservar as nascentes.

Com relação às matas ciliares, uma iniciativa que pode ser desenvolvida no âmbito municipal é a criação de viveiros de mudas nativas. Os viveiros funcionam como centros de pesquisa e educação ambiental, ao envolver estudantes e outros setores da sociedade civil na coleta de sementes e produção de mudas, acompanhando o processo desde a germinação até o plantio final. A vantagem dos viveiros de mudas nativas é que eles podem também produzir espécies para arborização urbana e mudas de árvores frutíferas (veja DICAS Pomares Caseiros). Além disso o viveiro pode ser assumido por alguma organização da sociedade civil, reforçando o caráter prático da preocupação com os recursos hídricos.

Outra experiência a destacar é o Manejo Conservacionista de Bacia Hidrográfica, inspirado na experiência desenvolvida na Venezuela. O Manejo Conservacionista consiste na integração de duas vertentes, uma institucional e

outra comunitária. A institucional, de caráter técnico e científico, congrega especialistas responsáveis pela realização de diagnósticos da bacia baseados em instrumentos modernos de planejamento ambiental, como fotos aéreas, imagens de satélite, análises físico-químicas da água e solo, etc. A vertente comunitária, formada pelas lideranças da sociedade civil da região da bacia, participa também da discussão e elaboração do Plano Ambiental, na forma de contribuições organizadas em Cadernos de Planejamento Popular. Estes cadernos são instrumentos que procuram captar a percepção ambiental das comunidades rurais e urbanas da bacia. No processo de planejamento participativo está prevista a capacitação dos técnicos e dos líderes comunitários, envolvendo a sociedade no processo de conscientização ambiental. Quando é possível contar com os recursos humanos necessários à realização dos diagnósticos técnicos, tal metodologia de planejamento ambiental pode render bons frutos beneficiando tanto uma vertente quanto a outra.

PARCERIAS COM A SOCIEDADE

Embora seja importante que o órgão público centralize os trabalhos, seu sucesso depende da participação e do apoio da sociedade civil. A própria Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) reconhece que o gerenciamento dos recursos hídricos só pode ser feito de forma integrada e enfatiza a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados de discussão e encaminhamento de soluções para os conflitos na bacia hidrográfica. Sendo assim, é fundamental que o município promova a organização dos usuários, divulgando a legislação existente, bem como conscientizando-os sobre a situação real no município, incentivando a busca de soluções para os problemas e um planejamento para evitar problemas futuros. Campanhas de educação ambiental tanto nas escolas, quanto nos meios de comunicação e nos espaços de trabalho, buscando uma utilização mais racional da água, evitando o desperdício e controlar a poluição dos mananciais, são medidas eficazes.

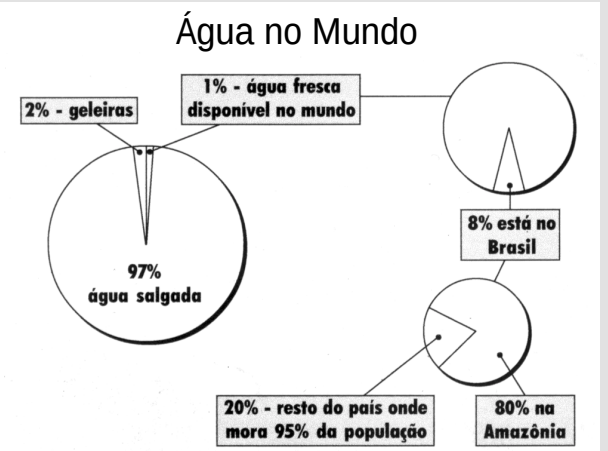
Uma outra possibilidade é a constituição de Conselhos Municipais de gestão de recursos hídricos. Composto por representantes de órgãos públicos estaduais e municipais (Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Recursos Hídricos, etc.), da iniciativa privada e da sociedade civil (associações, ONGs, etc.). Os Conselhos Municipais são um espaço privilegiado para a discussão e elaboração de um Plano Municipal que congregue todos os usos setoriais da água. Já implementados em alguns estados, os Conselhos têm se mostrado importantes para motivar os cidadãos a discutir tanto as ações públicas referentes à captação e tratamento da água para consumo até a coleta e tratamento dos esgotos, bem como controles dos vetores de doenças transmissíveis, reservatórios e destinação final do lixo. No Ceará, por exemplo, a COGERH, Companhia de Gestão de Recursos Hídricos criou o Departamento de Organização dos Usuários buscando promover uma maior participação dos usuários das águas através do gerenciamento participativo (conselhos gestores de açudes e conselhos de usuários de vales perenizados para a operação dos respectivos reservatórios).

Resultados

Ações da prefeitura para gerenciar os recursos hídricos, baseadas na legislação mais recente, permitem melhorar a qualidade e a quantidade de água disponível no município. Além de ser fundamental para a vida da população, isso pode ajudar a atrair investimentos e recursos. Em alguns estados, por exemplo, já existe uma legislação que beneficia com financiamentos e repasses de verba os municípios que se mostram preocupados com a gestão ambiental. É o caso do ICMS-Ecológico, e das compensações decorrentes da criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Ao formar Conselhos Municipais para a Gestão dos Recursos Hídricos, com a participação dos usuários – sociedade civil organizada, empresários, etc. – o governo municipal favorece o exercício da cidadania. Todos os que precisam da água se envolvem para discutir os problemas que podem afetar o fornecimento: fatores geradores de poluição, medidas de saneamento, destinação final do lixo, controle dos vetores, desperdício de água.

Como a lei federal nº 9433, que regulamenta uso dos recursos hídricos, prevê, inclusive, a possibilidade de cobrança pelo uso da água, a prefeitura pode fazer um planejamento para garantir a disponibilidade dos recursos hídricos do município, por exemplo, cadastrando os usuários e os poluidores. Ao ampliar a participação da sociedade na elaboração deste planejamento, através dos Conselhos, as decisões do governo municipal serão mais transparentes e contarão com maior apoio para serem implementadas.



Fonte: Secretaria de Recursos Hídricos

Após este mapeamento, o Conselho pode se articular com o legislativo municipal para a elaboração tanto de leis punitivas – multas aos poluidores e desperdiçadores –, quanto de leis de incentivo – como anistias e subsídios para os que investirem em tecnologias que preservem os recursos hídricos.

Os Conselhos podem também contribuir para o desenvolvimento da consciência ambiental ao assumir ações concretas como a produção de mudas para reconstituição das matas ciliares ou com campanhas nas escolas e locais de trabalho.

Incubadoras de Empresas

A implantação de incubadoras de empresas no município ajuda a viabilizar novos empreendimentos, gerando empregos e melhorando a arrecadação e a qualidade de vida.

AUTORA: ANA PAULA MACEDO SOARES

As dificuldades e os riscos de implantação de novos empreendimentos no mercado inibem o surgimento de empresas. Os custos e a necessidade de investimentos são elevados, o processo de conquista da credibilidade no mercado é lento, havendo também a inexperiência característica da fase inicial, sendo que, muitas vezes, são problemas gerenciais que levam boas idéias ao fracasso.

Com tantos obstáculos, poucas conseguem efetivar-se no mercado. A intervenção do governo municipal, constituindo incubadoras de empresas, ajuda a "gestação" de novas empresas no mercado e favorece o seu estabelecimento.

O QUE É

Incubadoras de empresas são programas de assistência às micro e pequenas empresas em fase inicial. Sua finalidade é viabilizar projetos, criando novos produtos, processos ou serviços, gerando novas empresas que, após deixarem a incubadora, estejam aptas a se manter no mercado. Há experiências em várias áreas, sendo a maioria de base tecnológica, como no setor de telecomunicações, eletrônica, informática, mecânica de precisão, biotecnologia, químico, fabricação de produtos odontológicos, entre outros.

A incubadora oferece infra-estrutura, apoio técnico, administrativo e de serviços. A estrutura e a assessoria oferecidas diminuem sensivelmente os riscos de fracasso. O ambiente encorajador, com custos e impostos minimizados, facilita o desenvolvimento inicial da empresa. Além disso, os parceiros envolvidos contribuem para firmar a credibilidade da instituição no mercado.

Uma incubadora consiste em um imóvel, equipado com instalações elétricas e hidráulicas apropriadas, com áreas de uso compartilhado entre as empresas incubadas. É constituída por uma entidade coordenadora e algumas empresas incubadas (aproximadamente dez, mas este número pode variar de acordo com as condições e necessidades em questão). A entidade gestora é composta por: a) Conselho Superior, trata-se do conselho técnico e de orientação; b) Gerência da Incubadora, composto por gerente, secretária e auxiliar de serviços gerais; c) Comitê de Consultores, responsáveis pelas análises das propostas de ingresso de novas empresas, pelo acompanhamento e avaliação das empresas incubadas.

POSSIBILIDADES

A entidade gestora da incubadora promove assessoria técnica e empresarial da empresa, fornecendo acesso às informações, treinamento e serviços para aquisição de recursos tecnológicos e humanos de alta qualificação. As empresas incubadas contam com informações de mercado, orientação fiscal e contábil, auxílio em relação aos processos jurídicos e burocráticos, compra conjunta de materiais e equipamentos, serviços de *marketing* e contratação de consultorias especializadas para a administração empresarial.

A instalação e os serviços não são gratuitos. No início são oferecidos a baixo custo e vão aumentando gradativamente no decorrer do período de incubação, que dura de três a cinco anos, aproximadamente. A incubação oferece facilidades, mas a empresa incubada deve procurar se inserir no mercado, buscando lucros e competitividade.

Os incentivos em relação ao pagamento de impostos são essenciais para a implantação de novas empresas e, por isso, é importante que o projeto de incubação de empresas tenha o caráter de política pública.

PARCERIAS

A criação de uma incubadora em geral é fruto da parceria entre universidades e entidades de pesquisa, prefeitura municipal, governo do estado e governo federal, agências de fomento e financiamento estaduais e federais, SEBRAE nacional e dos estados, associações comerciais e industriais e outras organizações da sociedade civil.

O planejamento da iniciativa e a avaliação dos resultados são atribuições do setor privado e do governo. As universidades e centros de pesquisa (incluindo as escolas técnicas) auxiliam com informações técnicas e administrativas, também participando da coordenação do projeto. A incubadora deve ser gerida por uma articulação entre os parceiros envolvidos, pois é um patrimônio da sociedade e não exclusividade da iniciativa privada ou do governo.

O fornecimento de recursos (financeiros, humanos e materiais) compete ao setor público e privado, desde o início do projeto. Entre as fontes finaciadoras, destacam-se: agências governamentais de fomento e financiamento dos estados, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Participações (BNDESPAR), Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e bancos privados, prefeituras municipais, SEBRAE, federação e centros de indústrias, associações industriais e comerciais e centros de ensino e pesquisa.

IMPLANTAÇÃO

Os projetos de incubadoras devem estar de acordo com as possibilidades econômicas do município. Assim, um estudo das alternativas econômicas (veja DICAS Preparando-se para Intervir na Economia) pode ser o primeiro passo para a prefeitura interessada em implantar um projeto de incubadoras de empresas.

Há princípios para seleção de empreendimentos a serem transformados em empresas incubadas. Os projetos precisam demostrar viabilidade técnica e comercial, contendo um estudo prévio sobre as possibilidades de êxito do empreendimento, com definição das estratégias e formas de atuação que garantam o sucesso e o retorno dos produtos e serviços prestados. É fundamental que os novos empreendimentos possibilitem inovação tecnológica, principalmente no caso das incubadoras de base tecnoló-

gica. Por outro lado, precisam estar em consonância com as condições locais existentes, atendendo às necessidades da população regional. Empresas poluentes, por exemplo, não devem ser aceitas.

Há diferentes tipos de empreendedores: pesquisadores, alunos, ex-alunos e professores de universidades e autônomos. Eles devem ter interesse em utilizar os resultados das pesquisas disponíveis nas instituições da região.

Quanto ao espaço físico, pode ser um prédio ou galpão adaptado, com módulos de uso individual, constando de: a) salas de recepção, secretaria, *show-room*, salas de reunião, salas de serviço de apoio e treinamento, b) serviços de secretaria, c) serviços de comunicação (fax, telefone, correio), d) serviços de limpeza e segurança, e) almoxarifado, vestiário, sanitário e copa. Muitas vezes, utilizam-se edifícios de escolas ou armazéns desativados para o estabelecimento da incubadora. Usar imóveis já disponíveis ou adaptáveis reduz os custos de implantação. Um prédio com 900 metros quadrados pode abrigar dez empresas, cada uma com uma área de 50 a 90 metros quadrados, o tamanho varia de acordo com a necessidade de espaço para a produção. É importante que o imóvel se localize em uma região com infra-estrutura urbana, se possível nas proximidades dos centros de pesquisa, facilitando o acesso às informações.

Serviços como água, luz e telefone podem ser compartilhados entre as várias empresas incubadas no local, como em um condomínio.

A assessoria deve garantir a efetividade da assistência prestada através de mecanismos que promovam a interação entre os pesquisadores e os novos empresários. Para isto deve-se estabelecer procedimentos que viabilizem o acesso aos laboratórios, equipamentos e recursos humanos das instituições de pesquisa, com sistemas de remuneração estabelecidos. Além disso, deve-se capacitar os novos profissionais em relação aos procedimentos de atualização e gestão tecnológica, às formas de interação entre setores de pesquisas e empresas, à administração da produtividade, qualidade e competividade e aos novos métodos de administração de finanças e *marketing*. Dois outros requisitos importantes no que se refere à assessoria são: disponibilização de informações relativas à oportunidades tecnológicas e mercadológicas e identificação das necessidades das empresas incubadas.

Há várias experiências de implantação de incubadoras de empresas no Brasil. Os níveis de articulação entre os parceiros variam entre uma incubadora e outra, tendo formas diferentes em cada experiência. Dentre essas experiências, podem-se destacar: **Brasília-DF** (1.822 mil hab.): informática, biotecnologia e mecânica de precisão e novos materiais. **Campina Grande-PB** (345 mil hab.): eletrônica, informática e *design*. **Curitiba-PR** (1.476 mil hab.): eletroeletrônica, metal-mecânica, informática, novos materiais e engenharia biomédica. **Florianópolis-SC** (271 mil hab.): instrumentação, telecomunicações, automação, eletroeletrônica, mecânica de precisão e informática. **Fortaleza-CE** (1.965 mil hab.): química para produção farmacêutica. **Porto Alegre-RS** (1.289 mil hab.): eletrônica, informática e construção civil. **Recife-PE** (1.346 mil hab.): eletrônica, informática, mecânica de precisão. **Rio de Janeiro-RJ** (5.551 mil hab.): informática, instrumentação mecânica de precisão, eletrônica, química fina e biotecnologia. **Santa Rita do Sapucaí-MG** (29 mil hab.): eletrônica e telecomunicações. **São Carlos-SP** (175 mil hab.): eletrônica, agricultura, mecânica e materiais. **São Paulo-SP** (9.839 mil hab.) e **Itu-SP** (122 mil hab.): incubadoras mistas de iniciativa da FIESP.

Resultados

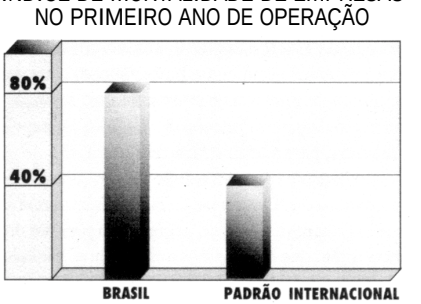
A incubadora propicia vantagens para as empresas abrigadas, mas também para a economia da região pois produz pesquisa, desenvolvimento e valor agregado. Trata-se de um programa de fomento do desenvolvimento industrial e econômico, impulsionando a geração de microempresas, aumentando os índices de emprego e renda, contribuindo para a atratividade econômica do município.

O principal resultado obtido com a implantação de incubadoras de empresas é a criação de novos de empregos, geralmente mais qualificados. Eleva-se, assim, o nível de renda da sociedade, melhorando a qualidade de vida, resgatando a cidadania e a justiça social.

Ao se garantir às novas empresas o acesso às universidades e centros de pesquisa, elas passam a trabalhar com tecnologia de ponta. Desta forma, a experiência de incubação de empresas produz, como desdobramento, a modernização dos processos produtivos. No médio e longo prazo, implantar incubadoras de empresas resulta em melhorias na qualificação dos recursos humanos e no padrão de gerenciamento de empresas, elevando os níveis de qualidade e produtividade.

Cerca de 80 % das micro e pequenas empresas não resistem ao primeiro ano de existência. As incubadoras têm o objetivo de reduzir este índice para 40%, como é o padrão internacional. Este objetivo se realiza através da oferta de infra-estrutura, apoio técnico, administrativo e de serviço.

O acesso a consultorias e o ambiente encorajador, onde custos e impostos são inferiores aos praticados pelo mercado, viabilizam o desenvolvimento nos primeiros anos da empresa. A orientação contábil auxilia no planejamento, evitando problemas relativos ao orçamento para investimentos futuros, enquanto a orientação jurídica acelera o processo de regularização da instituição. Os parceiros envolvidos com a incubação (entidades privadas e governamentais) ajudam na constituição da credibilidade das novas empresas frente ao mercado. Diminuindo os riscos de insucesso, as incubadoras de empresas são uma estratégia para estimular a criação e estabelecimento de micro e pequenas empresas no mercado. Por conseqüência, aumenta-se o número de empresas no município e a arrecadação de impostos é acrescida, gerando mais recursos para a ação municipal.



Fonte: MEDEIROS et alli. 1992.

Fonte: Pólos, parques e incubadoras: a busca da modernização e competitividade, de José Adelino Medeiros. Brasília: CNPq, IBICT, SENAI, 1992.

Informações para a Sociedade Civil

Leis que facilitam o acesso às informações junto às prefeituras ajudam a consolidar a cidadania e a inibir práticas de governo que contrariem os interesses da maioria da populacão.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORA: RENATA VILLAS-BÔAS

Obter informações junto a muitas prefeituras é, em geral, o primeiro obstáculo a ser enfrentado pelas entidades da sociedade civil que têm interesse em elaborar projetos sociais ou realizar um controle social das ações governamentais. Em muitos lugares, as dificuldades já surgem ao se tentar descobrir onde determinada informação pode ser obtida. Além disso, os órgãos públicos quase sempre demoram a responder e as informações pelos governos muitas vezes são insuficientes ou inadequadas aos objetivos do trabalho desenvolvido pelas entidades. Essas dificuldades decorrem do despreparo de alguns governantes ou funcionários municipais ou da sua falta de compromisso com o direito dos cidadãos à informação. Nas situações mais deploráveis, mas não menos incomuns, são fruto da má-fé. Em acréscimo a este quadro, deve-se notar que a própria estruturação das prefeituras não leva em conta esse direito, por não considerar os cidadãos como parceiros no governo municipal, mas apenas como objetos da ação do poder público.

PROCEDIMENTOS

Para que se possa garantir às entidades da sociedade civil o direito de pesquisar dados e receber informações de seu interesse nos órgãos públicos municipais, é indispensável a criação de normas legais para seu exercício, evitando que uma eventual descontinuidade administrativa permita a governos descomprometidos com a promoção da cidadania inviabilizarem seu prosseguimento. Os procedimentos para acesso às informações precisam ser simples e claramente definidos, não deixando dúvidas sobre a responsabilização pelo fornecimento de informações, a definição de que tipo de organizações podem acessar as informações, os prazos de resposta e o universo de temas sujeitos à pesquisa e acompanhamento. Um cadastramento prévio das entidades e seus representantes pode tornar mais rápido o atendimento de solicitações.

PROJETO DE LEI

Em 1994, a Câmara Municipal do **Rio de Janeiro-RJ** (5.336 mil hab.) aprovou lei de iniciativa do vereador Jorge Bittar, que regulamenta o exercício do direito de entidades da sociedade ao acesso à informação sobre o serviço público municipal, apresentada a seguir.

Lei no 2124, de 23 de março de 1994:

Artigo 1º - Fica garantido às entidades da sociedade civil o direito de pesquisar dados e receber as informações de seu interesse nos órgãos e entidades de administração municipal sobre sua estrutura e funcionamento e a produtividade dos serviços que prestam à população.

Parágrafo 1º - Para fins deste artigo:

I.entidades da sociedade civil são aquelas constituídas nas formas da lei com a finalidade de organizar e representar os movimentos sociais ou prestar-lhes assessoria técnica ou política, bem como os de estudos e pesquisas;

II.órgãos e entidades de administração municipal são os órgãos de direção e assessoramento superior, direção e assessoramento intermediário e os de execução da administração direta, indireta e fundacional.

Parágrafo 2º - O universo das pesquisas e informações sobre a estrutura e funcionamento dos órgãos e entidades da administração municipal e a produtividade de seus serviços abrange:

I.constituição do órgão e organização de suas funções;

II.recursos humanos e materiais;

III.receitas e despesas;

IV.documentos, registros e cadastros;

V.atos e decisões;

VI.capacidade de atendimento e execução dos serviços;

VII..avaliação de desempenho.

Artigo 2º - As entidades da sociedade civil obterão dados e informações nos órgãos e entidade da administração municipal através de dois tipos de acesso:

I.requerimento de informações;

II.acesso de pesquisadores e/ou usuários credenciados pela entidade solicitante às dependências do órgão ou entidade.

Artigo 3º - O requerimento de informação será encaminhado à direção do órgão ou entidade da administração municipal, contendo os itens sobre os quais a entidade deseja obter informações e acompanhado de cópia autenticada do seu registro legal.

Parágrafo Único - A resposta ao requerimento de informações deverá ser encaminhada por escrito à entidade civil solicitante nos seguintes prazos, a contar da data de recebimento do requerimento:

I.no caso de órgãos de execução da administração direta, no prazo máximo de quinze dias;

II.no caso dos órgãos e entidades da administração indireta e fundacional e dos órgãos de direção e assessoramento intermediário da administração direta, no prazo máximo de trinta dias;

III.no caso dos órgãos e entidades de direção e assessoramento superior, no prazo máximo de quarenta e cinco dias.

Artigo 4º - O acesso de pesquisadores e/ou usuários credenciados pela entidade da sociedade civil às dependências dos órgãos e entidades da administração municipal será autorizada mediante o seguinte procedimento:

I - encaminhamento de solicitação por escrito à direção do órgão e entidade da administração direta, da qual constem:

a.o universo da pesquisa ou a listagem dos itens sobre os quais a entidade da sociedade civil deseja obter informações;

b.cópia autenticada do registro legal da entidade da sociedade civil solicitante;

c.listagem dos pesquisadores e/ou usuários credenciados pela entidade da sociedade para a coleta dos dados e informações;

II - encaminhamento da autorização, por parte da direção do órgão ou entidade da administração municipal, à entidade da sociedade civil solicitante, no prazo máximo de

quinze dias a partir da data de entrega da solicitação.
Parágrafo Único - O acesso de pesquisadores e/ou usuários os credenciados pela entidade da sociedade civil às dependências de órgãos e entidades da administração direta fica restrito aos órgãos de execução da administração direta, às empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias que prestam serviços públicos.
Artigo 5º - A direção do órgão ou entidade da administração municipal para o qual foi encaminhado requerimento de informação ou a solicitação de acesso de pesquisadores e/ou usuários às suas dependências fica responsável pelo atendimento dos pedidos nos prazos estabelecidos por esta Lei, e pela veracidade dos dados fornecidos e das informações prestadas.
Parágrafo único - A não observância dessas exigências acarretará à direção do órgão ou entidade da administração municipal solicitada as punições previstas no art. 315, III da Lei Orgânica do Município.
Artigo 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

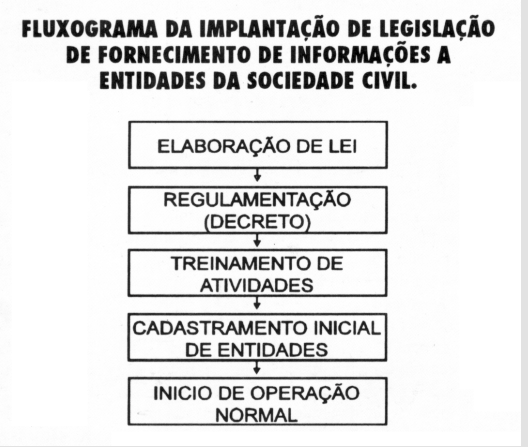
AVANÇANDO

Pode-se ir além na promoção do direito à informação provendo o acesso informatizado (veja DICAS A Internet e os Municípios) dos cidadãos a informações sobre a prefeitura e aos serviços públicos, simplificando a apresentação do orçamento (veja DICAS Informática e Promoção da Cidadania) ou estruturando um Sistema Municipal de Arquivos (veja DICAS Sistema Municipal de Arquivos). Caso o município disponha de uma Ouvidoria Pública (veja DICAS Ouvidoria Pública), este órgão pode executar um papel central na agilização no fornecimento de informações às entidades.

Na verdade, facilitar o acesso de entidades da sociedade civil a informações relativas à atuação do governo municipal é apenas um dos pontos que deve compor um Sistema Municipal de Informações para a Cidadania. Este Sistema é entendido como um conjunto de normas, órgãos públicos, equipamentos, recursos humanos e tecnológicos (inclusive programas de computador e dispositivos de comunicação) organizado em nível municipal com o objetivo de promover a cidadania por meio do exercício do direito à informação.

Resultados

A introdução de uma lei que permita e regulamente o acesso de entidades da sociedade a informações para realização de pesquisas sobre as ações governamentais é um avanço importante no campo do desenvolvimento da cidadania, uma vez que democratizar a informação é indispensável para a consolidação das práticas democráticas na sociedade.
O resultado mais visível ao se facilitar o acesso às informações é que as entidades empenhadas na melhoria da qualidade de vida do conjunto dos cidadãos e na democratização da sociedade têm aumentada a sua capacidade de controle e intervenção sobre as ações do governo municipal.
Este aumento do controle social tende a criar obstáculos para práticas e ações do governo municipal que contrariem os interesses da maioria da população e de seus setores mais carentes. Pode tornar mais fácil identificar as ações excludentes, que beneficiem apenas alguns segmentos da população, as práticas clientelistas, corruptas ou autoritárias. O resultado aponta para um governo municipal com maior transparência em suas ações.
A capacidade propositiva das organizações populares e da sociedade civil também pode ser ampliada: dispondo de mais informações, é possível opinar sobre iniciativas do poder público e apresentar alternativas para soluções dos problemas.
Outros resultados, menos evidentes, também podem ser gerados. A facilitação do acesso à informação reduz o poder da "burocracia" municipal: enfraquece-se o grupo de funcionários que, monopolizando as informações sobre o governo municipal, utiliza-as como instrumento de troca ou de pressão.
A longo prazo, a adoção de medidas que facilitam o acesso dos cidadãos a informações municipais traz um impacto positivo sobre a cultura política, reforçando a cidadania e a consciência do direito à informação.



Realizado a partir de entrevista com Regina Toscano

Informática e Promoção da Cidadania

A tecnologia da informação é importante para a consolidação da cidadania, melhorando a prestação de serviços públicos e possibilitando a todos o acesso à informação.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: NEWTON WAGNER DINIZ

A informática é vista quase sempre apenas como um instrumento para otimizar as atividades-meio da prefeitura. Sistemas como tributação, contabilidade, controle de pessoal são considerados as mais importantes possibilidades de informatização dentro das administrações municipais. De acordo com essa concepção, a principal função da informática é melhorar a arrecadação e simplificar procedimentos. Sua utilização aumenta a eficiência da gestão dos recursos.

Não obstante a relevância de se implantar procedimentos informatizados nesse tipo de atividade imprescindível para o funcionamento da prefeitura, não se pode perder de vista uma outra possibilidade de utilização da informática na administração municipal: a democratização das informações (veja DICAS Informações para a Sociedade Civil).

INVERTENDO A LÓGICA

O governo municipal pode se valer da informática para ampliar os direitos da cidadania. Isto significa orientar a política municipal de informática de forma que potencialize a prestação de serviços públicos e o acesso dos cidadãos à informação, considerando-se que estes são dois aspectos fundamentais de um governo preocupado com a consolidação da cidadania.

Essa inversão de critérios de avaliação e planejamento do uso da tecnologia da informação na prefeitura vai trazer, obviamente, influências sobre a política municipal de informática e sobre os investimentos da prefeitura no setor. Uma exigência inevitável é a descentralização. Uma vez que se pretende aplicar a informática nas diversas áreas-fim da prefeitura, vão surgir novos usuários. Será necessário desenvolver condições para que não dependam do departamento de informática, inclusive porque a ampliação do número de usuários significa provavelmente maior sobrecarga do departamento.

A adoção de sistemas descentralizados pode exigir uma mudança no hardware (equipamento) e software (programa) adotados. Para muitos casos, pode ser mais vantajoso promover adaptações; em outros, pode ser mais adequado realizar mudanças mais radicais, baseadas em análises de custos e benefícios.

Ao se trabalhar com o conceito de utilização da tecnologia da informação para ampliar os serviços públicos oferecidos aos cidadãos, a preocupação central não é apenas substituir ou expandir o número de computadores nas repartições da prefeitura. É preciso considerar todas as tecnologias envolvidas e as possibilidades de facilitar o acesso dos cidadãos aos sistemas informatizados. Nesse ponto, deve-se levar em conta que os sistemas de maior interesse do público devem ser colocados à sua disposição de forma que não seja necessário o deslocamento até a prefeitura para servir-se deles. Possibilidades de instalação de terminais em equipamentos como escolas, postos de saúde, terminais de ônibus e a viabilização de acesso através de conexão de computadores devem ser levadas em conta para facilitar o acesso aos sistemas informatizados.

Para que todos consigam utilizar e entender seu funcionamento, é necessário que os sistemas sejam o mais amigáveis possível: eles devem ser exatamente aquilo que os usuários esperam deles. Isto significa que os sistemas devem atender às demandas dos cidadãos usuários da forma mais rápida e precisa possível, sem exigir-lhes que enveredem pelos "labirintos burocráticos" em busca de respostas.

Através da adoção de tecnologia da informação, muitos serviços públicos podem ser aperfeiçoados, expandidos ou iniciados. No entanto, a seleção de prioridades e metas para os processos de informatização dos serviços públicos deve encontrar suporte em estratégias bem delineadas e de conhecimento dos responsáveis pelo desenvolvimento, implantação e gestão dos sistemas.

EXPERIÊNCIA

Em **S. José dos Campos-SP** (470 mil hab.), a prefeitura implantou o Sistema 156, que permite aos cidadãos fazer solicitações de serviços públicos gratuitamente a partir de qualquer telefone (inclusive público).

Ao telefonar para a prefeitura no telefone 156 para solicitar o serviço (tapa-buraco, capina, recolhimento de lixo, limpeza, etc.), o cidadão é atendido por uma telefonista que registra a demanda diretamente em um sistema informatizado que sustenta o serviço. Este sistema registra as solicitações de serviço e automaticamente as direciona para os setores responsáveis pelo atendimento, sem fluxo de papel. As informações mantém-se em urna base de dados única, à disposição das unidades municipais. Desta forma, cada secretaria ou outro órgão da prefeitura tem condições de ter acesso direto, em seu computador conectado ao sistema, às solicitações que lhe dizem respeito e tomar as providências necessárias para o seu atendimento. Além de ter acesso às demandas a elas dirigidas, as secretarias devem informar - também diretamente ao sistema informatizado - o encaminhamento dado a cada uma das solicitações.

Com base nas informações alimentadas pelas secretarias, uma vez agendado ou executado o serviço, o sistema emite urna correspondência comunicando ao cidadão as providências tomadas.

Também pelo telefone, pode-se obter informações sobre serviços públicos. O Sistema 156 permite ao cidadão saber como ter acesso a um serviço municipal. Se quiser, por exemplo, saber como obter um alvará, a telefonista digira a palavra "alvará" e o sistema mostra os tipos de alvará e os procedimentos (a que setor se dirigir, documentos necessários, custos, prazos). Com isso, o cidadão reduz ao mínimo suas idas à prefeitura. Está sendo implantado um novo módulo desse serviço, destinado a informar também sobre eventos culturais da cidade, classificados por data, horário e tipo de atividade.

RECURSOS

A tecnologia disponível para a implantação de sistemas descentralizados, voltados à prestação de serviços públicos e de interface direta com o cidadão é plenamente disponível a um custo que pode ser considerado baixo, uma vez que os equipamentos necessários e grande parte dos softwares encontram-se no mercado cada vez mais popularizados. Os custos de implantação e manutenção de sistemas voltados ao cidadão e os requisitos de equipamento e software, guardadas as diferenças entre as características das demandas dos municípios e de suas capacidades de investimento, não chegam a ser proibitivos para a maioria dos municípios, uma vez que os de menor porte precisam de menos recursos para suas soluções.

Combinações entre recursos da tecnologia da informação com métodos tradicionais podem ser úteis para se desenhar soluções de baixo custo, em situações com grandes restrições de investimento. Especialmente para prefeituras de municípios menores, em que o fluxo de informações por caminhos tradicionais (telefone, contato direto, comunicação escrita) tenha urna velocidade que não comprometa o processo decisório. No caso de sistemas de atendimento telefônico ao cidadão, como o apresentado acima, pode-se montar um sistema que dispense a interconexão em rede dos computadores. Nesse caso, seriam emitidos relatórios que seriam encaminhados às diversas secretarias. Com base nesses dados, é possível produzir, também, relatórios gerenciais destinados ao prefeito e secretários, indicando como se tem dado o atendimento das solicitações dos cidadãos.

Para reduzir custos, pode-se estabelecer parcerias entre prefeituras, como no caso das prefeituras de **Volta Redonda-RJ**, **Campinas-SP** e **São José dos Campos-SP**, em software para os serviços de educação.

Convênios com universidades e instituições de pesquisa podem contribuir também para a redução de custos. Uma outra possibilidade é estimular o desenvolvimento de parceiros locais, identificando empresas com capacidade de desenvolver softwares direcionados às necessidades da prefeitura. Essas parcerias podem, inclusive, se estruturar de forma que a prefeitura não pague pelo desenvolvimento (ou pague valores inferiores aos de mercado). Nestes casos, a prefeitura oferece seu conhecimento sobre o serviço público e a oportunidade dada aos parceiros de desenvolver um sistema que poderá ser comercializado mais adiante. Este formato, no entanto, exige cuidados muito especiais na elaboração do contrato e na seleção e acompanhamento dos parceiros, dificilmente prescindindo de um mínimo de pessoal qualificado (veja DICAS Informática na Prefeitura) na equipe da prefeitura.

Resultados

a) Aperfeiçoamento de serviços existentes

É possível racionalizar a prestação de serviços, melhorar controles, reduzir custos ou prazos em serviços que tenham procedimentos mais trabalhosos como manutenção de cadastros (prontuários de pacientes, registros escolares, cemitérios) e processamento de cálculos e grande volumes de informações (transporte coletivo, IPTU).

b) Expansão de serviços

O investimento em informatização dos serviços públicos pode permitir a expansão de sua oferta. Novos públicos podem passar a se beneficiar, os usuários existentes podem ter um uso mais freqüente, receber um volume maior de serviços ou recebê-los com melhor qualidade.

Também é possível que o tratamento da informação por meios informatizados (veja DICAS A Internet e os Municípios) dê condições à prefeitura para introduzir novos serviços públicos, antes não disponíveis para os cidadãos.

Quando adotados mecanismos de descentralização da produção e acesso a informações, são beneficiados equipamentos públicos como as unidades de saúde, escolas, creches, centros comunitários, permitindo a constituição de pólos regionais de serviços nos centros de bairro (veja DICAS Os Muitos Centros de uma Cidade).

c) Ampliação do acesso à informação

A prefeitura pode também implantar sistemas destinados a tornar públicas informações sobre o governo municipal, os serviços públicos ou outros assuntos de interesse dos cidadãos. Dessa forma, não só o acesso aos serviços é facilitado, como é possível democratizar o acesso à informação.

Os efeitos multiplicadores, do ponto de vista do desenvolvimento da cidadania podem ser consideráveis, à medida em que se consiga caminhar para uma rede de informações da qual os cidadãos e suas entidades podem participar, obtendo e compartilhando informações sobre ações do governo municipal, os serviços públicos e as questões locais.

Lei de Incentivo a Cultura

Os incentivos fiscais à cultura favorecem o aumento da produção cultural local e podem servir de instrumento para reduzir a inadimplência.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTORES: VALMIR DE SOUZA E HAMILTON FARIA

A falta de recursos é uma das principais dificuldades enfrentadas tanto por aqueles que estão envolvidos na gestão da política cultural (veja DICAS Política Municipal de Cultural), quanto pelos que estão empenhados na produção cultural. Os governos enfrentam uma crônica falta de recursos para investimentos, o que impede a ampliação do orçamento das áreas de cultura como seria desejado. O setor privado é apontado como solução, mas a prática do patrocínio ou da participação de capitais privados no financiamento de produções culturais ainda é incipiente. Essas dificuldades em obter recursos atingem produções culturais de vários portes. É necessário criar formas para captar recursos que atraiam investidores e patrocinadores, dinamizando a produção cultural no município, sem provocar sobrecarga e aproveitando mais eficazmente o potencial dos produtores, sem depender, necessariamente, de verbas estaduais e federais.

O QUE FAZER

Nos últimos anos, alguns municípios iniciaram a aplicação de leis de incentivo fiscal à produção cultural. O princípio adotado é da renúncia da prefeitura de arrecadar impostos em valores correspondentes ao total ou a parcelas dos valores de investimentos ou patrocínios em produções culturais.

EXPERIÊNCIAS

Em nível federal, existe a Lei nº 8.313, de 23/12/91, que regulamenta os incentivos fiscais federais para projetos culturais. Pode-se obter informações no endereço:

Secretaria de Apoio à Cultura / Ministério da Cultura / Esplanada dos Ministérios / Bloco B – 3° andar / Telefone: (061) 224-6529 / Fax: (061) 225-9162.

Belo Horizonte-MG (2.020 mil hab.), implantou sua lei de incentivo à cultura em 1993 (Lei nº 6.498/93). Os empresários podem patrocinar projetos culturais à sua escolha, em valores equivalentes a, no máximo, 20% dos débitos mensais referentes ao Imposto Sobre Serviços (ISS). Também é possível fazer doação ao Fundo de Projetos Culturais. Este Fundo aplica seus recursos em projetos que, por seu caráter experimental ou comunitário, não tenham facilidade de conseguir patrocínio.

São José dos Campos-SP (470 mil hab.) também está implantando uma lei de incentivo à produção cultural. Neste ano, a lei está vigorando em caráter experimental.

Em **São Paulo–SP** (9.646 mil hab.) também está em vigor uma lei de incentivo à cultura, aprovada em 1990, cujo texto é apresentado a seguir.

EXEMPLO DE LEI

Lei nº 10.923 de 30 de dezembro de 1990.

Dispõe sobre incentivo fiscal para a realização de projetos culturais, no âmbito do Município de São Paulo.

Art. 1° - Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, incentivo fiscal para a realização de projetos culturais, a ser concedido à pessoa física ou jurídica domiciliada no Município.

O incentivo fiscal referido no "caput" deste artigo corresponderá ao recebimento, por parte do empreendedor de qualquer projeto cultural no Município, seja através de doação, patrocínio ou investimento, de certificados expedidos pelo Poder Público, correspondentes ao valor do incentivo autorizado pelo Executivo.

Os portadores dos certificados poderão utilizá-los para pagamento dos Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, até o limite de 20% (vinte por cento) do valor devido a cada incidência dos tributos.

Para o pagamento referido no parágrafo anterior, o valor de face dos certificados sofrerá desconto de 30% (trinta por cento).

A Câmara Municipal de São Paulo fixará, anualmente, o valor que deverá ser usado como incentivo cultural, que não poderá ser inferior a 2% (dois por cento) nem superior a 5% (cinco por cento) da receita proveniente do ISS e do IPTU.

Para exercício de 1991, fica estipulada a quantia equivalente a 5% (cinco por cento) da receita proveniente do ISS e do IPTU, excluindo-se o valor destinado ao FUNTRAN.

Art. 2° - são abrangidas por esta lei as seguintes áreas:

I. música e dança
II. teatro e circo
III. cinema, fotografia e vídeo
IV. literatura
V. artes plásticas, artes gráficas e filatelia
VI. folclore e artesanato
VII.acervo e patrimônio histórico e cultural, museus e centros culturais.

Art. 3° - fica autorizada a criação, junto à Secretaria Municipal de Cultura, de uma Comissão, independente e autônoma, formada majoritariamente por representantes de setor cultural a serem enumerados pelo Decreto regulamentador da presente lei e por técnicos da administração municipal, que ficará incumbida da averiguação e da avaliação dos projetos culturais apresentados.

1.Os componentes da Comissão deverão ser pessoas de comprovada idoneidade e de reconhecida notoriedade na área cultural.

2.Aos membros da Comissão, que deverão ter um mandato de 1 (um) ano, podendo ser reconduzidos, não será permitida a apresentação de projetos durante o período de mandato, prevalecendo essa vedação até 2 (dois) anos após o término do mesmo.

3.A Comissão terá por finalidade analisar exclusivamente o aspecto orçamentário do projeto, sendo-lhe vedado se manifestar sobre o mérito do mesmo.

4.Terão prioridade os projetos apresentados que já contenham a intenção dos contribuintes incentivadores de participarem do mesmo.

5.O Executivo deverá fixar o limite máximo de incentivo a ser concedido por projeto, individualmente.

6.Uma parcela dos recursos a serem destinados ao incen-

tivo deverá ser destinada para a aquisição de ingressos.

Art. 4º - Para a obtenção do incentivo referido no Artigo 1º, deverá o empreendedor apresentar à Comissão cópia do projeto cultural, explicando os objetivos e recursos financeiros e humanos envolvidos, para fins de fixação do valor do incentivo e fiscalização posterior.

Art. 5º - Aprovado o projeto, o Executivo providenciará a emissão dos respectivos certificados para a obtenção do incentivo fiscal.

Art. 6º - Os certificados referidos no Artigo 1º terão prazo de validade, para sua utilização, de 2 (dois) anos, a contar de sua expedição, corrigidos mensalmente pelos mesmos índices aplicáveis na correção do imposto.

Art. 7º - Além das sanções penais cabíveis, será multado em 10 (dez) vezes o valor incentivado o empreendedor que não comprovar a correta aplicação desta Lei, por dolo, desvio do objetivo e/ou dos recursos.

Art. 8º - As entidades de classe representativas dos diversos segmentos da cultura poderão ter acesso, em todos os níveis, a toda documentação referente aos projetos culturais beneficiados por esta Lei.

Art. 9º - As obras resultantes dos projetos culturais beneficiados por esta lei, serão apresentadas, prioritariamente, no âmbito territorial do município, devendo constar a divulgação do apoio institucional da Prefeitura do Município de São Paulo.

Art. 10º - Fica autorizada a criação, junto à Secretaria Municipal de Cultura, do Fundo Especial de Promoção das Atividades Culturais – FEPAC.

Art. 11º - Constituirão receitas do FEPAC, além das provenientes de dotações orçamentárias e de incentivos fiscais, os preços da cessão dos Corpos Estáveis, teatros e espaços culturais municipais, suas rendas de bilheteria, quando não revertidas a título de cachês, a direitos autorais e à venda de livros ou outras publicações e trabalhos gráficos editados ou co-editados pela Secretaria Municipal de Cultura, aos patrocínios recebidos, à participação na produção de filmes e vídeos, à arrecadação de preços públicos originados na prestação de serviços pela Secretaria e das multas aplicadas em conseqüência de danos praticados a bens artísticos e culturais e a bens imóveis de valor histórico, quando não seja receita do CONPRESP, o rendimento proveniente da aplicação de seus recursos disponíveis, além de outras rendas eventuais.

Art. 12º - Caberá ao executivo a regulamentação da presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar de sua vigência.

Art. 13º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

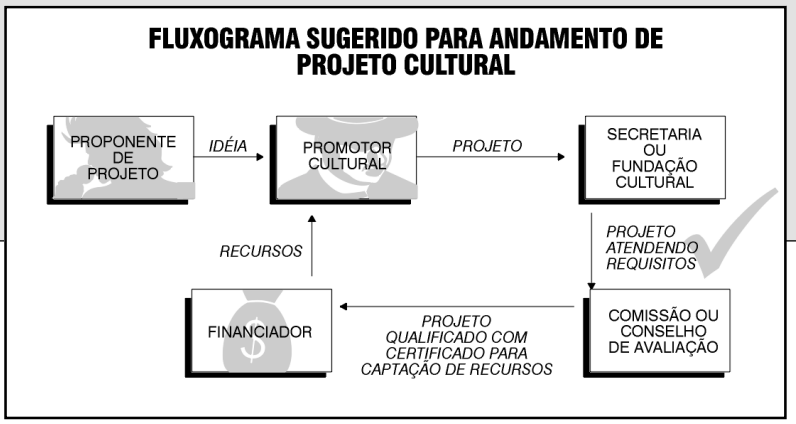
Resultados

O resultado mais evidente da implantação de uma lei de incentivo fiscal à produção cultural é, obviamente, o aumento da produção e do acesso dos cidadãos aos bens culturais. Deve-se observar, no entanto, que este resultado só é conseguido se houver um cuidado para que o projeto leve à produção de eventos que sejam acessíveis mesmo aos cidadãos sem condições de pagar por eles. Pode-se, diretamente no texto da lei, ou através da ação da comissão encarregada da seleção de projetos, incentivar a produção cultural local. Assim, um projeto de lei de incentivo à cultura pode ter um diferencial importante se criar formas de captar recursos para apoiar não só grandes produtores, mas também produtores com projetos menores ou mesmo produções de caráter amador ou semi-profissional.

A adoção da gestão conjunta entre governo e sociedade dos recursos destinados ao incentivo à produção cultural contribui para a democratização da gestão da cultura, pela possibilidade de discussão dos projetos culturais com um ator coletivo da sociedade, que pode ser o Conselho Municipal de Cultura ou uma comissão formada especificamente para este fim. É um desafio para o governo municipal fazer com que o processo de seleção dos projetos tenha um elevado grau de transparência, obtendo legitimidade junto à sociedade.

Deve-se ter em mente, porém, que a adoção do incentivo fiscal à produção cultural implica uma perda de arrecadação direta para o município. Entretanto, se geridos convenientemente, estes recursos tornam-se investimentos aplicados diretamente na produção cultural, sem desperdícios por conta de ineficiências da administração municipal.

Os incentivos fiscais à cultura podem servir como instrumentos para redução da inadimplência, se forem previstos mecanismos de renúncia fiscal de impostos atrasados em troca de patrocínio de produções culturais.



O Município e a Educação

O município pode ajudar a universalizar o ensino com programas que garantam a permanência dos alunos nas escolas, capacitando professores e democratizando a gestão da educação.

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA

O Brasil possui carências muito grandes em Educação – embora gaste 4% do seu PIB nesta área, mais que a Espanha, por exemplo. O principal objetivo a ser buscado é a *universalização do ensino*, garantindo que todas as crianças brasileiras concluam, pelo menos, o primeiro grau. O município é a instância de governo mais capacitada para promover a educação básica, já que esta é basicamente de caráter local, com um forte componente familiar e comunitário. No entanto, para que os municípios não sejam penalizados financeiramente com o ônus dessa tarefa, é necessário um diálogo entre os diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal) para equacionar adequadamente os recursos destinados à área. Alguns municípios brasileiros têm desenvolvido, com bastante êxito, experiências que melhoram a qualidade do ensino. Muitas dessas soluções são simples, embora necessitem de um bom planejamento, que considere as necessidades específicas de cada local, permitindo assim superar problemas e alcançar resultados concretos.

AMPLIAÇÃO DO ACESSO À ESCOLA

As iniciativas municipais devem preocupar-se em integrar e garantir o acesso e a permanência no sistema de ensino daqueles que são sistematicamente excluídos, como a população de baixa renda, a população da zona rural, as crianças trabalhadoras e as crianças de rua, bem como com os jovens e os adultos não-alfabetizados.

Em geral, a primeira solução a ser pensada é a construção de mais escolas, esbarrando na falta de recursos dos municípios. Mas nem sempre construir escolas significa uma boa resposta: é preciso otimizar o uso da estrutura física da rede escolar já existente. Para isso, algumas medidas podem ser tomadas:

a) Realização de um diagnóstico da situação da rede através de um censo ou cadastro escolar, que permita racionalizar os espaços disponíveis. Dessa forma, novas construções, reformas ou ampliações ocorreriam apenas onde realmente for necessário. Muitas vezes, como foi feito em **Ijuí-RS** (74,9 mil hab.), vale a pena desativar pequenas escolas, nucleando-as em um número menor de unidades, para racionalizar e economizar recursos humanos.

b) O transporte escolar pode ser uma forma de garantir a freqüência e a permanência dos alunos, particularmente nos municípios com território extenso ou com uma grande zona rural. Além disso, o transporte do escolar contribui para o êxito de outras ações, como a nucleação das escolas. Uma possibilidade é o município liberar os estudantes da tarifa dos ônibus, criando o passe escolar gratuito; outra ação possível é estabelecer convênios com perueiros, como em **São José da Varginha-MG** (2,8 mil hab.).

c) Outra forma de garantir o acesso e a permanência é adequar o calendário escolar às características dos municípios, especialmente os rurais, respeitando, por exemplo, os diferentes ciclos da produção agrícola, compatibilizando as férias com os períodos de colheita (veja DICAS Universalização do Ensino em Icapuí), já que muitas crianças auxiliam os pais nessas tarefas. **Icapuí-CE** (14,5 mil hab.) e **Jaguaré-ES** (18,8 mil hab.) adotaram esta flexibilidade.

d) A concessão de bolsas para complementar a renda das famílias carentes (veja DICAS Programa Bolsa-Escola), condicionada à assiduidade e ao desempenho escolar dos alunos, pode ser um grande incentivo para a permanência das crianças na escola, particularmente se a iniciativa for agregada a outros programas sociais. Os recursos podem vir do próprio município, através da arrecadação de tributos, ou de verbas da União, de organismos e entidades nacionais e internacionais. **Brasília-DF** (1.737,8 mil hab.) possui um programa do gênero.

Além do ensino básico, outras modalidades também podem ser contempladas por ações do poder público municipal:

a) A educação infantil, que atende a faixa de 0 a 6 anos, deve ser uma prioridade do município. Além de sua importante função social de receber os filhos dos trabalhadores muitas vezes em período integral, ajuda na melhoria do desempenho do aluno no 1º grau, especialmente se proveniente de família de baixa renda. A prefeitura pode construir uma rede própria de pré-escolas e creches ou estabelecer parcerias com instituições da sociedade civil.

b) Os programas de combate ao analfabetismo de adultos também merecem atenção, podendo ser feitos em parceria, através de convênios com instituições de ensino, da mobilização de voluntários, etc. Os cursos devem ser flexíveis, e a seriação pode ser modular: o aluno é promovido de acordo com o nível de conhecimento acumulado, independente da época do ano. Cursos profissionalizantes podem ser oferecidos em conjunto com estes programas.

VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

A valorização do profissional de educação é condição fundamental para melhorar a qualidade do ensino e para o êxito escolar dos alunos. Além de cuidar do aspecto financeiro e institucional, que abrange uma remuneração justa, quadro de carreira que incentive um bom desempenho profissional, etc., o governo municipal também deve desenvolver ações que melhorem a formação e a habilitação de seus professores, tais como:

a) Treinamento, realização de cursos, edição de revistas e cadernos pedagógicos. Pode ser buscada a parceria com entidades de ensino superior na região para colaboração na realização destas tarefas, assim como a inclusão do município nos programas federais e estaduais do gênero.

b) Formação permanente através de reuniões periódicas entre os supervisores da Secretaria de Educação, os professores e a equipe escolar. A atuação do supervisor pode ser decisiva, deixando de ser um mero fiscalizador e assumindo um papel de capacitador e assessor pedagógico. Para isso, a Secretaria de Educação precisa investir na formação desse profissional.

c) A prefeitura pode favorecer também a habilitação dos professores da rede garantindo bolsas de estudo e transporte para que seus professores freqüentem uma faculdade (**São José da Varginha-MG/Icapuí-CE**). No caso de

não se poder contar exclusivamente com professores regularmente habilitados, é aconselhável criar critérios para a contratação de professores leigos, que passariam a ser habilitados pelo ensino regular ou pela suplência. A falta de professores especialistas que atuem da 5ª à 8ª série pode ser contornada pela formação de monitores através de programas da TV Educativa.

MELHORIA DO ENSINO

Garantido o acesso à escola e a valorização dos profissionais, a preocupação do poder público local deve voltar-se para ações que busquem a permanência e o progresso das crianças na sala de aula, como:

a) Mudanças no currículo, adequando-o à realidade local, assegurando a formação básica e, ao mesmo tempo, o respeito aos valores culturais e ao cotidiano da comunidade. Foi o caso de **Jaguaré-ES**, que incluiu em seu currículo atividades e disciplinas ligadas à realidade do meio rural, e de **Piúma-ES** (10,5 mil hab.), onde o ensino de técnicas de pesca e de navegação está incluído no programa regular.

b) Redução da reprovação e da evasão escolar: a criação de uma recuperação contínua ao longo do ano, na própria sala de aula, e de uma recuperação fora do horário escolar, como fez **Resende-RJ** (96,5 mil hab.), podem ser uma solução. A ampliação do número de dias letivos (a média nas escolas brasileiras é de 180 dias), garantindo um maior período de aprendizagem também contribui para diminuir os índices de evasão e repetência. Outra forma encontrada por alguns municípios foi eliminar a avaliação seletiva nas séries iniciais, como em **Vitória-ES** (275,2 mil hab.) e **Mal. Cândido Rondon-PR** (33,6 mil hab.).

c) Desenvolvimento de projetos pedagógicos nas próprias escolas, para responder às necessidades da comunidade, envolvendo-a no processo educacional, com assessoria da Secretaria de Educação. Foi o caso de **Belo Horizonte-MG** (2.097,3 mil hab.) que, através de um Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação, abriu um espaço para debate, intercâmbio de experiências, eventos e grupos de estudo. Projetos especiais, como o desenvolvimento de oficinas profissionalizantes, laboratórios, programas de educação ambiental, também contribuem para melhorar a qualidade do ensino.

PARCERIAS

O estabelecimento de parcerias, seja com outros níveis de governo (estadual/municipal), seja com a sociedade civil, é importante para o êxito das iniciativas do município em relação à Educação. Pode-se, por exemplo, buscar assessoria de instituições de nível superior, criando convênios para capacitar e reciclar professores da rede, abrindo estágios para que os alunos dessas instituições ministrem aulas ou colaborem com as atividades escolares (regulares ou especiais).

As empresas e os estabelecimentos comerciais também devem ser convocados a dar sua contribuição, que pode ser financeira, em espécie (através de doação de produtos e materiais para as escolas) ou em recursos humanos, disponibilizando pessoas com formação para alguma atividade da Secretaria de Educação. Outro auxílio é a abertura de estágios remunerados para os alunos de cursos profissionalizantes.

É importante buscar a parceria com a sociedade civil também para a democratização da gestão da Educação (veja DICAS Gestão Democrática da Educação), inclusive da gestão das escolas, estimulando administrações colegiadas, a eleição de diretores e vice-diretores e fortalecendo as entidades de pais e de alunos. O objetivo mais importante nestas iniciativas, além de ampliar o espaço de decisão das escolas em todas as áreas (pedagógica, administrativa, financeira), é procurar envolver a comunidade no cotidiano escolar, fator fundamental para o sucesso e a qualidade do ensino.

Indicadores

O Instituto Pólis desenvolveu uma metodologia de avaliação das políticas sociais das gestões municipais (veja a revista Pólis nº 21, *Como reconhecer um bom governo*). O objetivo foi chamar a atenção para o papel que os governos municipais podem exercer na melhoria da qualidade de vida. A Educação ocupa um papel importante nesse trabalho, e o índice de Educação procura medir a situação do município nessa área e o impacto das políticas locais. Trata-se de um índice ponderado, composto por quatro indicadores apurados pela Fundação Seade-SP:

1) o percentual de crianças matriculadas em pré-escolas públicas ou privadas do município em relação ao total de crianças na faixa etária de 4 a 6 anos;

2) a taxa global de evasão nas escolas públicas de 1º grau (estaduais e municipais);

3) a taxa total de retenção no ensino público de 1º grau; e

4) a proporção entre o total de matrículas nas escolas de 2º grau (públicas e privadas) e o número total de matrículas na rede do 1º grau (pública e privada). Este número reflete o formato da pirâmide escolar em cada município, revelando o nível médio de escolarização na faixa de idade entre 15 e 17 anos.

A partir desses dados, o Pólis elaborou um ranking dos 49 maiores municípios de São Paulo com relação à Educação, tomando como base o ano de 1991 – o último ano para o qual existem dados disponíveis.

OS 10 MELHORES (1991)

Classificação	Município	Índice*
1º	São Caetano do Sul	0.859
2º	São Carlos	0.720
3º	Araraquara	0.710
4º	Americana	0.682
5º	São Bernardo do Campo	0.682
6º	Rio Claro	0.680
7º	Marília	0.641
8º	Araçatuba	0.630
9º	Santos	0.623
10º	Santo André	0.605

* Numa escala de 1(o melhor) a 0 (o pior)

É importante salientar as dificuldades que qualquer conjunto de indicadores têm em refletir adequadamente toda a complexidade da questão educacional. Com relação ao ensino pré-escolar, por exemplo, não estão disponíveis informações que permitam fazer uma comparação relativa à qualidade desse ensino; assim, um alto nível de cobertura num município pode estar encobrindo condições precárias de ensino (superlotação de classes, excesso de turnos, etc.). Para uma melhor avaliação da realidade da educação no município seria importante que as avaliações quantitativas fossem complementadas por dados de avaliações qualitativas.

Orçamento em Valores Reais

O acompanhamento do orçamento em valores reais dá maior transparência à administração e melhora as condições para se discutir as prioridades municipais.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: SÉRGIO L. CERQUEIRA SILVA

Os Orçamentos públicos no Brasil, em função dos altos índices de inflação, foram quase sempre encarados como "ficção", dada a dificuldade em elaborar estimativas de receita e despesa em valores correntes e prever uma taxa de inflação para o ano seguinte. Mesmo o recurso da indexação do Orçamento mostrou-se falho, à medida que a receita sofria uma influência extremamente negativa das taxas de inflação e os índices de inflação não se mostravam suficientes para indexar todos os tipos de despesas. Na prática, a Lei Orçamentária Anual não tinha muito valor enquanto instrumento de planejamento e de ação governamental, pois o administrador era obrigado a administrar o seu caixa e suplementar verbas, com ou sem autorização legislativa, quase que mensalmente.

Com a queda das taxas de inflação volta a ser viável elaborar o Orçamento em bases reais. E esta é uma grande oportunidade para que ele seja utilizado, de fato, como instrumento de programação das ações de governo, a partir de um processo de planejamento.

O QUE FAZER ?

Para que a prefeitura possa acompanhar a execução orçamentária em valores reais e utilizar o orçamento como instrumento de planejamento, é preciso constituir um sistema de acompanhamento orçamentário que disponha de um banco de dados com as receitas e despesas da Prefeitura atualizadas em valores reais. A atualização das receitas e despesas permite que se apurem exatamente estes fluxos, distinguindo-se da contabilidade legal em valores nominais.

As informações econômico-orçamentárias devem ser discriminadas por fonte de receita e item de gasto, e apresentadas na forma de gráficos e quadros-resumos comparativos, cuja abrangência é determinada segundo o interesse do Administrador.

As saídas do sistema devem permitir dois tipos de análise: uma conjuntural, com o acompanhamento mensal, e outra mais estrutural apresentando o valor acumulado anual em comparação com os anos anteriores. Esta última apresenta um perfil do gasto público municipal e das prioridades das últimas administrações.

A possibilidade de comparação dos dados orçamentários é conseguida através da atualização dos valores arrecadados ou gastos pela Prefeitura nos anos anteriores, por algum índice de inflação (em geral, usa-se o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI - da Fundação Getúlio Vargas, por ser o indicador de preços mais abrangente e seu período de coleta coincidir com o mês-fiscal).

Apesar da atualização poder ser feita em termos anuais, o ideal é o deflacionamento mês-a-mês, pois permite a comparação com a execução do orçamento no mesmo mês do ano anterior. Isso é de grande valia especialmente no caso das receitas: mais do que as despesas, as receitas são sujeitas a um fenômeno chamado "sazonalidade", que significa que elas têm um comportamento parecido em determinados períodos todos os anos. Além disso, as altas taxas de inflação e a grande variação das taxas mensais nos anos passados, introduzem grandes distorções quando essa atualização é feita nos valores anuais. Isso acontece porque o mesmo valor corrente tem, no início do ano, um valor real muito maior que no final do mesmo ano.

COMO FAZER?

O sistema de acompanhamento orçamentário baseia-se na manutenção de um banco de dados das principais receitas e despesas da Prefeitura em valores correntes e atualizado em valores reais para efeito de comparação com o realizado anual e mensalmente. É recomendável compor o banco de dados com informações a partir de 1989, que coincide com o início de vigência das alterações fiscais decorrentes da Constituição de 1988 e com o mandato dos antigos prefeitos. Dessa forma pode-se comparar os gastos realizados pela atual administração com os da gestão anterior e também os efeitos do aumento nos índices de transferências estaduais e federais para o município.

Devem constar quadros comparando os principais itens de receita com o arrecadado no mês anterior e nos mesmos meses de anos anteriores. Ainda em relação às receitas, pode-se produzir gráficos comparando os valores mensais com as médias da arrecadação dos últimos 12 meses, o que atenua os efeitos da sazonalidade e podem servir para vislumbrar a tendência para o ano.

Do lado do gasto, a comparação com os meses anteriores é mais importante, porque as principais despesas correntes - pessoal, encargos e outras despesas de custeio - têm uma tendência a manter-se no mesmo patamar e crescer ou cair gradativamente. A apresentação deve ser feita também em valores reais, discriminados segundo as classificações da Lei 4.320.

Do ponto de vista administrativo, os quadros mais importantes são os que discriminam os gastos segundo a natureza da despesa - pessoal, material de consumo, obras, etc. -, mas do ponto de vista político é importante também a apresentação das despesas por funções e principais programas, pois revelam o destino do dinheiro público e comparam as prioridades da atual administração com as anteriores e as dificuldades para o remanejamento de verbas.

O formato desses quadros deve incluir alguns itens fixos- os mais importantes da receita (IPTU, ISS, Taxas, Receita Financeira, Transferências de ICMS e do FPM, SUS) e da despesa (pessoal, encargos trabalhistas, material de consumo, obras e instalações, material permanente, etc.), agrupando os restantes em uma classificação genérica como "outras receitas" e "outras despesas". A soma dos principais itens deve significar cerca de 80%.

Para manter a possibilidade de comparações, o formato deve ser fixo. No caso de um gasto excepcionalmente alto é conveniente apresentar a razão em nota explicativa. Por exemplo, se a despesa com material permanente cresce 70% em um mês porque foram comprados caminhões, é bom que isso seja citado para esclarecer.

Do acompanhamento mensal devem constar sempre pequenas análises sobre o comportamento financeiro da

Prefeitura para orientar os cidadãos leigos em economia e finanças.

Na relação com o Legislativo, o acompanhamento pode servir de base para discussões em torno das políticas municipais específicas para educação, saúde, transportes e, principalmente, para discussões do crescimento da receita própria. A comparação em termos reais pode demonstrar que as receitas próprias - IPTU, ISS, Taxas - vêm caindo e é preciso elevar alíquotas, ou reformar a planta de valores, ou ainda que as taxas não vêm, de fato, cobrindo os custos dos serviços.

Para o secretário de finanças é uma oportunidade também para divulgar o trabalho de sua secretaria, normalmente obscurecido pelas rotinas burocráticas de liberação de verbas, pagamentos, aplicações financeiras, etc.

O formato ideal desse acompanhamento é um boletim a ser distribuído, no mínimo, para os secretários e o prefeito. No entanto, quanto maior for a distribuição, maior será a prova de transparência nos gastos. Também é possível divulgá-lo na Internet (veja DICAS A Internet e os Municípios).

O boletim de acompanhamento do orçamento tem uma abrangência variada: além de alguns quadros que são obrigatórios pela sua importância, pode trazer ainda outras informações úteis, não necessariamente orçamentárias, mas cujo interesse pode ser geral para a administração.

Além dos quadros, pode-se sofisticar a análise apresentando gráficos ilustrativos de cada tabela. Pode-se ainda, extrapolando a análise estritamente econômica, apresentar indicadores de desempenho (veja DICAS Medindo o Desempenho da Gestão) da administração municipal.

Resultados

a) Gestão Financeira

Do ponto de vista da gestão financeira dos recursos do tesouro municipal, o acompanhamento em valores reais permite que o governo municipal disponha de informações precisas sobre o comportamento dos recursos à sua disposição.

Com o acompanhamento em valores reais, é possível comparar os gastos atuais da prefeitura com os realizados em anos ou meses anteriores e, a partir disso, detectar variações exageradas em algum item.

A avaliação dos gastos por valores reais serve para o administrador verificar as dificuldades, no dia-a-dia, para a realização das prioridades estabelecidas no orçamento em função da estreiteza de recursos frente às necessidades reais da Prefeitura e do próprio dinamismo de uma administração.

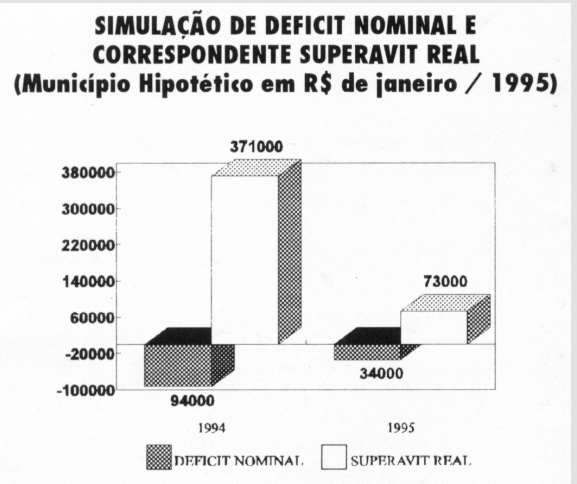
Ao mesmo tempo, o acompanhamento das receitas permite verificar as tendências para os meses seguintes e possibilita a tomada de medidas para incremento da arrecadação com base em dados efetivos. Pode, por exemplo, servir para detectar falhas na fiscalização ou mudanças no perfil econômico do município.

b) Qualidade das informações

Ao mesmo tempo, o ganho na qualidade da informação representa uma melhora nas condições para as discussões políticas internas e externas à prefeitura e para a gestão das prioridades municipais. A melhora na qualidade da informação confere ao prefeito e ao secretário de finanças ou planejamento argumentos muito mais seguros na discussão do Orçamento na Câmara Municipal.

c) Transparência da Gestão

O acompanhamento dos valores reais do Orçamento aumenta o grau de transparência das contas (veja DICAS Simplificando o Orçamento), pois a Administração apresenta à opinião pública valores que podem ser comparados entre si, ao contrário dos fluxos nominais de receita e despesa. A diferença não é desprezível. Com isso, aumenta o poder de entidades e movimentos da sociedade civil local na fiscalização do governo. O comprometimento público com um Orçamento realista é uma medida audaciosa, pois posiciona a Administração frente a uma situação definitiva. Ao mesmo tempo, porém, deixa claro que a Prefeitura tem políticas claras e assume os riscos de assumi-las publicamente.



Orçamento Participativo

Todo mundo paga imposto. Com esse dinheiro, as prefeituras fazem obras e prestam diversos serviços à população da cidade. Mas quem decide onde e como vai ser aplicado o dinheiro dos impostos?

AUTOR: MARCO ANTÔNIO DE ALMEIDA
CONSULTORA: RENATA VILLAS-BÔAS

Há cada vez mais experiências participativas nas administrações municipais. A população pode interferir na definição de prioridades e no aproveitamento dos recursos públicos através de iniciativas como a do Orçamento Participativo. Os cidadãos participam do processo através de organizações sociais ou individualmente. Com o Orçamento Participativo, a prefeitura estabelece limites e critérios para compartilhar o poder de decisão com os moradores das diversas regiões da cidade.

O QUE É O ORÇAMENTO

O orçamento possui um caráter público não só por ser uma lei, mas também por ser elaborado e aprovado num espaço público, através de discussões e emendas feitas pelos vereadores nas sessões da Câmara. A Constituição de 1988 define três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento, que visam o planejamento das ações do poder público. São eles:

1) Plano Plurianual (PPA): prevê as despesas com programas, obras e serviços decorrentes, que durem mais de um ano. No primeiro ano de governo, o prefeito deve propor diretrizes, metas e objetivos que, após aprovação, terão vigência nos próximos três anos de sua gestão e no primeiro ano da gestão seguinte. É do PPA que saem as metas para cada ano de gestão.

2) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): a partir do PPA, define as metas e prioridades *para o ano seguinte*. A LDO define também as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer orientações de como elaborar o orçamento anual.

3) Lei Orçamentária Anual (LOA): consiste no orçamento propriamente dito. Contém os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO, juntamente com os recursos necessários para o seu cumprimento. Dessa forma, define as fontes de receita e autoriza as despesas públicas, expressas em valores, detalhando-as por órgão de governo e por função. Muitas vezes a LOA autoriza a abertura de créditos suplementares ou a realização de empréstimos pelo prefeito, sem prévia autorização da Câmara.

Essas etapas de elaboração do orçamento, embora previstas na Constituição, inclusive com prazos, nem sempre são cumpridas pelos municípios. A participação da população pode se dar nas três etapas. A elaboração da LOA, entretanto, é a etapa que tem demonstrado a mais adequada para se iniciar a participação da população no processo de elaboração do orçamento.

IMPLANTAÇÃO

A primeira etapa de elaboração do orçamento participativo possui de caráter interno, de negociação entre as diversas secretarias, particularmente as de Políticas Sociais e de Planejamento. É necessário equacionar o potencial de arrecadação e gasto do município. Feito isto, o governo municipal precisa definir quais são seus objetivos de curto, médio e longo prazos, para apresentar propostas à população.

A seguir, devem ser elaboradas as bases do processo de participação. Cada município irá desenvolver uma metodologia apropriada à sua situação, procurando contemplar:

a) a descentralização das discussões com a população, através da divisão do município em regiões;

b) a elaboração de critérios de atendimento das demandas regionais;

c) a elaboração dos critérios de participação da população;

d) a definição das instâncias de participação e suas competências específicas (reuniões, plenárias, Conselhos, etc.).

Como os recursos são escassos, há um momento de intensa negociação dos diversos interesses a serem atendidos. Um bom instrumento para melhorar a qualidade deste diálogo é a promoção de visitas inter-regionais para que os representantes eleitos pela população ampliando o grau de conhecimento de cada um sobre a sua região e a relação dela com a cidade como um todo, gerando co-responsabilidade na decisão das destinações dos recursos disponíveis.

Ainda no que diz respeito à elaboração do orçamento, é necessário estabelecer e afinar a articulação entre as instâncias de participação popular e as decisões do governo, e entre o processo do orçamento participativo e o Legislativo municipal.

Finalmente, vale lembrar que o processo do orçamento participativo não se encerra com a sua elaboração: é de fundamental importância a criação de mecanismos que possibilitem à população o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público.

CUIDADOS

O apoio do prefeito e do Secretariado é um fator importante para o sucesso do orçamento participativo. Os dirigentes municipais devem estar fortemente comprometidos com sua proposta, e dispostos a dar sua colaboração no decorrer do processo.

Por outro lado, não basta simplesmente reunir os cidadãos, fornecendo-lhes alguns valores e dados, para se obter resultados com o orçamento participativo: é preciso um método de trabalho bem definido. Pode ser necessário que o governo municipal conte com o apoio de consultores e/ou ONGs para construir esse método em conjunto com a equipe da prefeitura.

No caso da montagem da equipe, é necessário que seus integrantes, além de conhecer o funcionamento da prefeitura, saibam estabelecer boas relações com a população, dominando a metodologia de trabalho do orçamento participativo. É recomendável que se ofereça treinamento específico para os membros desta equipe.

Outro aspecto fundamental para o sucesso do orçamento participativo é o acesso dos cidadãos envolvidos a infor-

mações que lhes permitam tomar decisões. A criação de instrumentos próprios de comunicação pode ser útil: boletins, reuniões periódicas, programas de rádio ou de televisão (veja DICAS TV da Cidade).

DIFICULDADES

Uma das dificuldades comuns é a falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados ou conselheiros, o que prejudica seus argumentos com os técnicos da prefeitura. Uma maneira de se resolver o problema é proporcionar-lhes um curso de capacitação, de preferência não ministrado pelos técnicos da própria prefeitura, mas por ONGs com capacitação para a tarefa, investindo na formação dos representantes populares, em áreas como: aspectos conceituais e legais do orçamento; processo de formulação do orçamento; responsabilidades da prefeitura; características das políticas setoriais. Um exemplo de ação desse tipo é o de **Barra Mansa-RJ** (168 mil hab.), que realizou um curso para diversos agentes populares, com apoio do Instituto Pólis.

Outra forma é a própria prefeitura tomar a iniciativa de simplificar a apresentação do orçamento (veja DICAS Simplificando o Orçamento), tornando-o mais transparente. Uma dezena de receitas e cerca de quinze despesas correspondem, normalmente, a 95% dos valores orçamentários. Para facilitar a compreensão, deve-se apresentar estes itens em destaque, agrupando os demais na rubrica "outros". Pode-se aplicar o mesmo princípio para resumir, por exemplo, o plano de obras, evidenciando as principais a serem executadas, sua localização e valor, em uma única folha, agrupando um grande número de obras de pequeno valor em apenas uma rubrica.

Com a escassez de recursos dos municípios, o montante destinado a investimentos é de 10% a, no máximo, 20% do total da receita orçamentária. O restante já está, em geral, comprometido com custeio, manutenção e pagamento de pessoal. Ou seja, a parcela sujeita a interferência da população é ainda muito pequena. Com a discussão centrada na receita e despesa, bem como na definição de obras e serviços, o que acaba ocorrendo é que a participação da população na formulação da globalidade das políticas públicas do município e nas reformas necessárias à democratização do Estado, deixa ainda um pouco a desejar. Cabe às prefeituras empreender ações visando ampliar ao máximo a participação de todos os setores dos municípios.

Vale lembrar que o orçamento participativo não é a única forma de participação popular, e que, portanto, pode e deve se relacionar com outras experiências. Uma ação possível é mobilizar os Conselhos Municipais – da Criança, Tutelar, da Saúde, da Educação, da Assistência Social. Quando os Conselhos funcionam, é importante envolvê-los no processo de decisão e planejamento do orçamento participativo, especialmente no que diz respeito às suas áreas de atuação. Os Conselhos podem, por sua vez, trabalhar de forma integrada com os representantes populares do Orçamento, articulando ações que envolvam interfaces de suas respectivas áreas.

As experiências de orçamento participativo ainda são um pouco limitadas, mas contém avanços inegáveis: possibilitam a elaboração de um diagnóstico mais preciso da realidade do município; delimitam a capacidade de resposta da administração municipal às demandas da população, partilhando responsabilidades; e impulsionam o desdobramento de outras formas de participação na gestão.

Experiência

Em 1994, na primeira rodada de plenárias, realizada nas 16 regiões em que foi dividida a cidade de **Porto Alegre-RS** (1.280 mil hab.), a administração prestou contas dos investimentos do ano anterior, apresentou o plano do ano corrente e os critérios para a elaboração do programa de investimentos do próximo ano. Depois, cada região se reuniu para escolher as prioridades temáticas (saneamento, saúde, educação, etc.), apontando e hierarquizando a importância das obras em cada uma. Nesse ano, foram introduzidas também as plenárias setoriais (saúde, educação, habitação, etc.), reunindo o movimento sindical e entidades representativas da sociedade local.

Na segunda rodada de plenárias, a prefeitura recebeu as prioridades das regiões e dos setores, sendo eleitos os delegados e conselheiros do orçamento participativo. Os delegados são o elo de ligação entre os conselheiros e a população, atuando dentro da própria região no acompanhamento e fiscalização dos investimentos ali propostos. O conselho, com a representação das regiões e setores, juntamente com o Gabinete de Planejamento do Governo, discute a proposta orçamentária antes de enviá-la à Câmara Municipal. Aí, é preciso compatibilizar os recursos disponíveis com as prioridades levantadas e as que são apontadas pelas secretarias e órgãos da administração municipal, estudando-se a viabilidade técnica e financeira de implementá-las.

É importante destacar que os recursos para investimento são divididos também a partir de um conjunto de critérios acordados previamente com a população. Esses critérios levam em conta as desigualdades existentes em cada região considerando, progressivamente, a carência de serviços e infra-estrutura; população em área de carência máxima; população total da região e as prioridades escolhidas. A cada um desses elementos são atribuídos notas e pesos na conclusão da peça orçamentária, impedindo que a busca de soluções particulares, os *lobbies* e as pressões clientelistas se imponham.

Porto Alegre também inovou ao criar, em 1993, a proposta de "Cidade Constituinte", que visava a elaboração de um projeto global de futuro para a cidade, buscando extrair diretrizes e políticas econômicas para o desenvolvimento da cidade nos próximos 50 anos, através de um amplo processo de discussão com a população.

Ouvidoria Pública

O ouvidor público representa o cidadão junto ao governo, possibilitando o aprimoramento das ações e serviços da prefeitura.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

A prefeitura, normalmente, reserva aos munícipes um atendimento burocrático e impessoal. As reclamações e solicitações do cidadão perdem-se em meio a filas, guichês e papelada.

Nos últimos anos, tem havido uma certa reação da sociedade contra isso e uma maior fiscalização e cobrança sobre as ações do Estado.

A criação de uma ouvidoria pública municipal possibilita que a prefeitura disponha de um instrumento eficaz para a comunicação direta com os cidadãos.

O QUE É?

A ouvidoria pública é uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, funcionando como uma crítica interna da administração pública, sob a ótica do cidadão. É um canal de comunicação direta entre o cidadão e a prefeitura.

O princípio central da ouvidoria é a existência de um ouvidor (também conhecido como *ombudsman*), que funciona como um representante dos cidadãos dentro da prefeitura. O ouvidor deve ser tão independente quanto possível no desempenho de suas funções. Por isso, não há como conceber a figura do ouvidor sem mandato pré-definido: só poderá desempenhar sua função de forma adequada se não puder ser afastado.

O ouvidor atende pessoalmente os cidadãos que o procuram para solucionar seus problemas ou prestar reclamações e passa a defender suas demandas dentro da prefeitura. É uma função, portanto, exercida em caráter pessoal. Isto garante um atendimento diferenciado do tratamento oferecido pelas vias da burocracia municipal, onde o cidadão se perde em processos, requerimentos e demoras. O cidadão fala com uma pessoa concreta, não com um funcionário anônimo.

O papel do ouvidor público, uma vez recebida a demanda do cidadão, é entrar em contato com os órgãos responsáveis pelo assunto na prefeitura e notificar o problema, procurando descobrir quais são as suas causas e repercussões e procurando sensibilizar a administração municipal. O ouvidor não decide sobre o problema, mas o acompanhará até sua resolução, mantendo o cidadão informado.

O papel da Ouvidoria Pública não é o de procurar e apontar defeitos na ação da prefeitura, mas funcionar como uma espécie de "controle de qualidade do serviço público", apontando falhas e acertos e auxiliando na busca de soluções para os problemas.

Para que possa ser respeitado, é importante que o ouvidor integre o primeiro escalão da prefeitura, participando do secretariado. Com isso, ele tem acesso mais fácil aos secretários e ao prefeito, com os quais deve se reunir periodicamente.

O ouvidor deve ter poder de requisitar informações e processos junto a todos os órgãos da prefeitura. Deve poder, também, conduzir investigações rápidas, quando houver suspeitas de irregularidades. A partir delas, pode sugerir ao prefeito a realização de auditorias e investigações mais detalhadas.

Como a ouvidoria não delibera sobre as solicitações dos munícipes, não há necessidade de perder tempo em formalismos. Na medida do possível, a ação do ouvidor deve ser verbal ou então através de processos sumários. A ouvidoria deve impor para o restante da prefeitura um ritmo ágil de atuação, ajudando a superar os vícios do excesso de burocracia.

É aconselhável que o ouvidor público disponha de espaços nos meios de comunicação, para ampliar sua capacidade de intervenção e tornar mais transparentes suas ações. Uma coluna em jornal de circulação local ou um programa de rádio podem ser utilizados, de acordo com as condições do município.

O ouvidor deve atender pessoalmente o maior número de cidadãos possível. Para isso, as solicitações rotineiras, como poda de árvores, limpeza, pavimentação, devem ser acolhidas por telefone ou pessoalmente por uma equipe treinada para isto. A intervenção direta do ouvidor fica reservada para reclamações sobre serviços da prefeitura, solicitações não atendidas e problemas já notificados e não resolvidos.

IMPLANTANDO

A implantação da ouvidoria pública deve se dar através de aprovação de lei municipal. Requer, portanto, um processo de negociação com a Câmara Municipal, onde os principais pontos a serem discutidos serão a duração do mandato do ouvidor, a forma e os critérios para sua escolha e as funções da ouvidoria.

O mandato do ouvidor deve ser de igual ou menor duração que o do prefeito. Não é recomendável que seja possível ao prefeito nomear o ouvidor que acompanhará o mandato (ou parte dele) de seu sucessor, pois corre-se o risco de desvirtuar a ouvidoria ao nomear alguém simplesmente para combater o sucessor.

O ouvidor pode ser nomeado diretamente pelo prefeito ou por um colégio eleitoral composto por entidades da sociedade civil. Sua nomeação pela Câmara não é aconselhável, pois pode expor a função a pressões políticas que impossibilitem seu trabalho.

Não tendo o ouvidor vinculação partidária nem pretensão de deter mandato eletivo, evita-se que a função seja manipulada por interesses particulares. Critérios como maturidade, honestidade, probidade, cultura geral, conhecimentos de direito e administração pública municipal devem ser considerados. Não é aconselhável que o ouvidor seja funcionário de carreira da prefeitura, para prevenir o corporativismo ou qualquer forma de relação de barganha com funcionários.

No processo de criação e implantação, as maiores resistências são encontradas dentro do próprio executivo municipal. É natural que os secretários sintam um certo desconforto com a criação de uma instância com autoridade moral e política para questionar seus atos. Na Câmara Municipal também podem aparecer resistências, sobretudo dos vereadores que pautam seus mandatos pela explo-

ração das carências dos cidadãos, funcionando como "despachantes" junto à prefeitura.

A ouvidoria pública requer poucos recursos. Além do ouvidor e de um número reduzido de auxiliares técnicos e administrativos, é preciso dispor de pessoas, especialmente treinadas, para realizar o atendimento telefônico aos munícipes, quando for o caso.

CUIDADOS

As dificuldades que a ouvidoria pública irá enfrentar estão localizadas, na sua maioria, no interior da própria prefeitura. Além das resistências deliberadas à sua ação, a lentidão causada pelo tratamento "burocrático" de suas solicitações pode atrapalhar seu desempenho (daí a importância de procurar agir por caminhos o menos formais possível). Para vencer esta dificuldade, é preciso que os dirigentes e funcionários municipais sejam sensibilizados para a importância do trabalho da ouvidoria. As solicitações da ouvidoria devem ser atendidas pelos órgãos da prefeitura, sob o risco de desmoralizá-la.

Na indicação do ouvidor e na sua relação com o governo municipal, é preciso evitar que a ouvidoria se transforme em um centro de poder conflitante, um canhão político voltado contra a cadeira do prefeito. A nomeação do ouvidor deve levar em conta esta possibilidade. A existência de algum tipo de acompanhamento das suas ações por um grupo de entidades representativas da sociedade civil pode minimizar esse risco.

É preciso atenção para não banalizar ou desmoralizar a ação da ouvidoria, pois é uma instituição que só funciona bem se tiver credibilidade junto à população. Por isso, o ouvidor não deve se expor excessivamente nos meios de comunicação nem entrar em polêmicas públicas, especialmente com membros do governo. Também não pode ser alguém que incomoda os secretários o tempo todo (daí a importância de existir uma prática sistemática de contato com os dirigentes municipais). Além disso, é óbvio que o ouvidor não pode prometer soluções a ninguém, visto que ele não tem poder de decisão.

Outro cuidado importante é não permitir que a ouvidoria se torne o órgão oficial de bajulação e auto-elogio do governo municipal. Esta postura enganosa será facilmente percebida pela população e mais comprometerá do que melhorará a imagem da administração.

EXPERIÊNCIAS

A proposta aqui apresentada corresponde, em linhas gerais, ao *ombudsman* da **Suécia**, existente há quase dois séculos e encontrado também nos demais países escandinavos, na **Itália, Nova Zelândia, Portugal, Alemanha** e **Israel**, entre outros. No Brasil, o estado do **Paraná** foi o precursor. Alguns de seus municípios, como **Campo Mourão** (82 mil hab.) e **Paranaguá** (108 mil hab.), já implantaram. Algumas empresas e instituições privadas também já têm a figura do "ombudsman" atuando.

Em **Santos-SP** (429 mil hab.), a Ouvidoria Pública foi criada em abril de 1994, a partir do interesse do prefeito em contar com um instrumento de controle da administração. Além do atendimento pessoal pelo ouvidor, para os casos mais complexos ou urgentes, a ouvidoria possui um serviço telefônico que atende casos mais comuns, encaminhando-os aos setores responsáveis na prefeitura, que têm prazo de cinco dias para responder. Se não há resposta, o ouvidor intervém pessoalmente. Os funcionários também colaboram com a ouvidoria, que atende também queixas funcionais. Muitos funcionários, sem obrigatoriedade de se identificar, apontam problemas na prefeitura, que podem ser investigados pelo ouvidor.

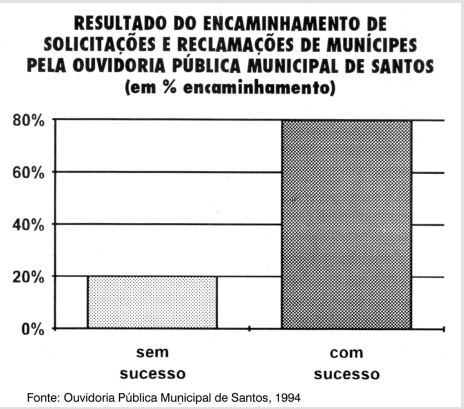
O ouvidor atende uma média diária de 5 cidadãos pessoalmente e 10 por telefone. Seis atendentes recebem mais de 1000 reclamações telefônicas por mês. O ouvidor conta também com uma assessora e uma secretária.

Resultados

A existência da Ouvidoria permite a comunicação direta entre os cidadãos e a prefeitura, tornando-a mais próxima a eles, o que é importante em especial para os municípios de médio e grande porte. No caso de Santos, as pessoas atendidas se espantam: "mas é o senhor mesmo que fala com a gente?"

Nos municípios menores, em que o cidadão tem contato mais fácil com o prefeito e secretários, ela também traz resultados positivos, pois o ouvidor não representa o prefeito junto ao munícipe, e sim o cidadão junto ao governo.

A ouvidoria é o oposto da "cultura do guichê", que trata o cidadão impessoalmente, subvalorizando seus direitos e abrindo espaço para práticas irregulares na prefeitura. Por tornar a informação mais acessível ao cidadão, a ouvidoria contribui para a ampliação dos direitos políticos e sociais (veja DICAS Política Municipal de Direitos Humanos).



A ouvidoria, como forma de combate ao favoritismo e ao clientelismo, pode ser um instrumento de moralização da prefeitura. Em Santos, os casos de desvio de recursos públicos são centralizados na ouvidoria, que recebe denúncias de irregularidades praticadas por funcionários municipais e encaminha as ações administrativas e criminais necessárias. O ouvidor participa das comissões processantes internas, funcionando como um elemento inibidor de práticas corporativistas.

A ouvidoria pública contribui para o aprimoramento das ações e serviços da prefeitura. Dispondo de um acompanhamento estatístico dos casos atendidos, pode também auxiliar o planejamento municipal. A partir de seus registros, identifica-se carências específicas em setores ou regiões da cidade. O contato constante com os dirigentes municipais leva-os a aumentar sua atenção com a qualidade e resultados de suas iniciativas.

Política Municipal de Cultura

Mais do que colocar eventos culturais ao alcance de todos, a ação da prefeitura deve permitir aos cidadãos desenvolver suas próprias práticas culturais, favorecendo a melhoria da qualidade de vida.

AUTORES: VALMIR DE SOUZA E HAMILTON FARIA

O planejamento dos governos locais raramente inclui uma política municipal de cultura. O setor cultural é visto como ações ou programas desarticulados (oficinas, exposições, bienais, festivais, etc.) e não é considerado constitutivo da vida das comunidades nem fundamental para o desenvolvimento social e cultural e a melhoria da qualidade de vida.

Para se estabelecer um trabalho mais abrangente, é preciso definir uma política municipal de cultura articulada com o desenvolvimento local e incluindo prioridades e estratégias no plano de governo. Ou seja, a cultura no município deve ter lugar não apenas na secretaria ou órgãos afins, nem deve se restringir às atividades culturais realizadas nos "templos" da cultura (casa de cultura, biblioteca, museu, etc.), mas desbordar para as casas, as ruas, o bairro, a escola, a igreja, a câmara de vereadores, as secretarias, as associações e sindicatos. O papel da cultura é instigar o cidadão a realizar sua cidadania e participar ativamente da dinâmica da cidade.

O QUE É

Política Cultural é a ação do poder público ancorada em operações, princípios e procedimentos administrativos e orçamentários. Esta política é orientada para melhorar a qualidade de vida da população através de atividades culturais, artísticas, sociais e recreativas. Precisa ter um escopo amplo por se tratar de uma ação voltada para todo o município e não para alguns segmentos da sociedade. Esta ação de governo quase sempre está pautada por uma preocupação em conservar o patrimônio cultural e oferecer atividades de artistas consagrados. Ou seja, ao proporcionar à população o acesso aos bens culturais, preocupa-se mais com a **Democratização da Cultura**. Para isso, são promovidas atividades que valorizam, principalmente, os produtos da elite cultural. O mercado de consumo de bens e serviços culturais e o circuito de distribuição dos produtos culturais (teatros, salas de exposição, bibliotecas, auditórios) se desenvolvem e os grupos produtores de cultura encontram apoio. A ênfase deste tipo de ação está na *cultura ao alcance de todos*. Isso pode ser conseguido com a realização de shows públicos, ingressos a preços mais baratos, espetáculos teatrais abertos ao público, facilidade de acesso aos equipamentos culturais, etc.

Apesar de muito importante, uma ação cultural desse tipo ainda é apenas um primeiro passo para se chegar à **Democracia Cultural,** que significa possibilitar aos cidadãos participarem da vida cultural do município, apropriando-se de instrumentos e meios necessários para desenvolver suas próprias práticas culturais. A estratégia para esse caso é a promoção de atividades culturais onde o público seja participante ativo, dinamizando a cultura local a partir de suas referências, sem desconsiderar a arte chamada "erudita". O centro desta concepção é trabalhar com a cultura local, enfatizando-se a *cultura por todos*. O mais importante deixa de ser o acesso aos bens culturais e passa a ser a participação na criação e nos processos culturais.

Esses dois enfoques não são excludentes, mas se complementam conforme as diversas dinâmicas culturais e sociais.

PRINCÍPIOS

Para se implementar uma Política de Cultura voltada para a Democracia Cultural, o estabelecimento de alguns princípios ajuda a nortear a ação:

a) integrar a Política Cultural do município ao processo de desenvolvimento local (econômico, social, político);
b) reconhecer o pluralismo e a diversidade culturais, respeitando as diferentes identidades e formas de expressão;
c) levar em conta que o poder público não produz cultura, ou seja, não impõe pautas, estéticas, gostos literários ou orientações culturais, mas considera a autonomia das diversas manifestações culturais;
d) descentralizar as atividades culturais;
e) promover a integração cultural/social no âmbito da vida cotidiana;
f) compreender a participação da sociedade como princípio constitutivo do processo de formulação de políticas culturais.

AÇÕES POSSÍVEIS

A partir destes princípios, o governo local pode empreender ações tais como:

a) possibilitar o acesso aos bens culturais e aos equipamentos;
b) garantir infra-estrutura para atividades culturais comunitárias;
c) democratizar a informação cultural no município;
d) definir canais e formas de debate e participação nas decisões culturais do município, como conselhos, fóruns, etc.;
e) descentralizar os serviços culturais;
f) resgatar as culturas de comunidades esquecidas, raízes e heranças culturais;
g) integrar-se aos debates e intervenções relativos ao desenvolvimento municipal ou regional (consórcios, câmaras, orçamento participativo, fóruns, etc.);
h) apoiar grupos e movimentos na formação de redes e entidades culturais independentes;
i) estimular a formação cultural da população e dos agentes culturais municipais (bibliotecários, funcionários, trabalhadores e agentes de centros e casas de cultura);
j) estimular a apropriação cultural de espaços públicos (praças, ruas, pontos de ônibus, metrôs, etc.);
k) descobrir e estimular o trabalho experimental das comunidades locais e de artistas não consagrados.

Ao se formular uma política cultural, deve-se levar em conta o perfil e a composição da população, reconhecendo a fisionomia cultural própria do município. Além disso, diagnósticos elaborados a partir de pesquisa sobre a produção, as atividades e a dinâmica da cultura local podem ser úteis para se elaborar uma política mais enraizada na história de cada lugar.

INTERFACES

Para implementar estas ações, a prefeitura pode trabalhar com leis de incentivo e fundos de cultura: que são uma boa maneira de alavancar a produção cultural local (teatro, cinema, literatura, festas populares). Além deles, há outras formas de financiamento à cultura.

Pode-se estabelecer parcerias com outras esferas de

governos, como o Ministério da Cultura: o programa "Paixão de Ler" pode fazer parte de uma política de leitura para o município. Também o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) vem financiando oficinas de formação cultural (artesanato, contador de história, literatura, teatro de rua) junto a governos estaduais e municipais.

Trabalhar em conjunto com empresas que atuam com projetos culturais específicos pode ampliar o campo de ação de uma política cultural voltada também para projetos sociais. Em **Itapecerica da Serra-SP** (110 mil hab.), a Secretaria Municipal de Cultura, com o apoio de uma empresa privada, vem implantando os Barracões Culturais da Cidadania, desenvolvendo atividades culturais e educativas em bairros carentes da cidade.

Os intercâmbios artístico-culturais visando a instauração de Fóruns ou Consórcios Intermunicipais de Cultura (veja DICAS Consórcios Intermunicipais de Cultura) valorizam a região e facilitam a promoção de eventos (peças, festivais) que podem circular pelos diversos municípios envolvidos.

A política cultural no município pode estabelecer um trabalho com outras secretarias para viabilizar algumas ações, como por exemplo, saúde (AIDS e cultura) ou meio ambiente (cultura ambiental).

ORGANIZANDO E FORMULANDO

Ao estabelecer metas e ações a serem implementadas é importante que o poder público possa contar com a participação da sociedade civil. Envolver diversas comunidades possibilita uma visão de conjunto mais articulada com as necessidades locais. Este esforço coletivo ajuda também a concretizar as prioridades estabelecidas. O processo deve ser acompanhado por técnicos da prefeitura, tanto da área de cultura quanto de outras áreas como administração, planejamento, finanças.

Já a participação da sociedade civil, através de fóruns, comitês, conselhos e conferências de cultura da cidade, deverá contar com o máximo de representantes das áreas culturais no município: estes mecanismos e formas de participação podem dar referências sobre as possibilidades de se estabelecer uma política cultural mais democrática. A realização de Fóruns Municipais de Cultura tem demonstrado que a participação nas decisões culturais possibilita ao poder público trabalhar com dados mais concretos sobre o fazer cultural, além de proporcionar integração e interação com os grupos culturais considerados 'sem voz'.

DIFICULDADES

Uma das maiores dificuldades ao se tentar elaborar uma política cultural para o município é convencer o conjunto do governo da necessidade de se considerar a cultura como prioritária na gestão pública e não uma atividade menor em relação a outras necessidades da população. Outro problema é estabelecer recursos próprios para implementar a política cultural planejada. Os gestores culturais dos municípios se ressentem muito da falta de informações sobre financiamento a projetos culturais.

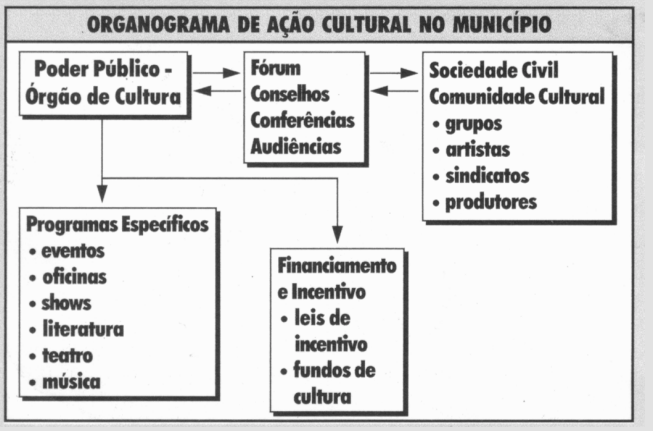
A relação com a comunidade cultural também pode ser uma dificuldade. Em geral há uma desconfiança das intenções do governo em manter as atividades culturais já existentes. É fundamental, portanto, estabelecer um diálogo público sobre o fazer cultural, destacando a necessidade de um trabalho conjunto entre prefeitura, grupos e produtores culturais.

Experiências

Em **São Paulo-SP** (9.830 mil hab.) a Secretaria Municipal de Cultura, no período de 1989 a 1992, ao estabelecer uma política cultural para a cidade, priorizou o trabalho de formação e reflexão cultural. Alguns projetos chamaram a atenção: "Leitor Infinito", voltado para a formação cultural dos bibliotecários e funcionários das bibliotecas municipais; as Casas de Cultura, nas periferias se constituíram em núcleos de criação e difusão e espaços de práticas culturais como oficinas de teatro, literatura, cinema e vídeo, artes plásticas, shows e debates; o Patrimônio Histórico foi restaurado e as Casas Históricas foram reativadas com novos usos, dinamizando assim as regiões com práticas de culturas africanas e indígenas. O Serviço Educativo foi implementado, dando-se aos alunos e grupos da periferia a oportunidade de freqüentar e se apropriar do Centro Histórico da Cidade. Essas realizações foram pensadas dentro de um conjunto de ações da SMC levando em conta a importância dos direitos culturais: direito à informação, à produção e fruição cultural e à participação nos colegiados de decisão.

Em **São José dos Campos-SP** (486 mil hab.), a Fundação Cultural Cassiano Ricardo criou um Conselho com a participação democrática de segmentos da população envolvida com a cultura do município. Nove comissões setoriais (música, teatro, dança, folclore, literatura, arquitetura, cinema e vídeo, fotografia e artes plásticas) são formadas por pessoas da comunidade, convocadas para reuniões abertas de acordo com o seu interesse. Cada comissão elege um coordenador que representa a área no Conselho. As principais atribuições do Conselho são: estabelecer a política cultural da cidade, aprovar o orçamento e o plano de cargos e salários. A cada dois anos, o Conselho elege uma lista tríplice e o prefeito escolhe o presidente da Fundação.

Há outras iniciativas: **Porto Alegre-RS** (1.288 mil hab.) criou recentemente o Conselho Municipal de Cultura com a participação ativa dos produtores e criadores de cultura da cidade; **Santo André-SP** (625 mil hab.) está debatendo o papel do Conselho no município; e **Itapecerica da Serra-SP** iniciou um debate público para a formação do Conselho.



Política Municipal de Direitos Humanos

As prefeituras têm um papel fundamental na garantia dos direitos humanos, promovendo ações que envolvam a comunidade local e o Legislativo.

AUTOR: NELSON SAULE JR.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, é o marco histórico para a compreensão dos direitos humanos deste final de século. Os direitos declarados neste documento têm sido a fonte universal de defesa de toda pessoa humana. Nas ultimas décadas, houve uma valorização dos direitos humanos como referência mundial, o que se pode constatar pela adesão da maioria dos países, entre os quais o Brasil, ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

A comunidade internacional tem reconhecido e ressaltado cada vez mais, num processo de globalização, o papel do poder local como sendo estratégico para o desenvolvimento de ações que resultem num efetivo respeito aos direitos da pessoa humana. No caso brasileiro, o Município, em razão de suas atribuições como membro da Federação Brasileira, tem a obrigação de implementar uma política municipal de direitos humanos.

EDUCAÇÃO

O Município pode desenvolver programas de formação de agentes e monitores em direitos humanos envolvendo servidores, professores, profissionais de nível superior, categorias de trabalhadores da região, lideranças comunitárias, visando capacitá-los como monitores e agentes formadores de novos agentes nas comunidades. Estes programas podem ser desenvolvidos em parceria com as Universidades e Faculdades da região do Município.

Além disso, pode introduzir noções de direitos humanos no currículo escolar do ensino de primeiro grau, abordando temas transversais como cidadania, cultura, meio ambiente, política, família. E promover cursos de capacitação para os professores da rede de ensino municipal, para ministrar disciplinas ou desenvolver programas interdisciplinares na área de direitos humanos, junto com organizações não-governamentais.

COMUNICAÇÃO

A utilização dos meios de comunicação é essencial para que a população fique informada sobre os seus direitos. O Município, com base na lei federal 8.977/95 que disciplina o uso de TV a Cabo, pode criar uma TV Comunitária, ou uma TV Pública, para estimular a comunidade a desenvolver cursos, seminários, debates, fóruns, concursos, eventos culturais voltados para a educação em direitos humanos.

Outro instrumento fundamental é o radio. Cabe ao Poder Publico incentivar a constituição de rádios comunitárias e públicas, e utilizar horários das rádios particulares (cuja concessão é pública) para programas educativos sobre os direitos da pessoa humana.

Também a informática pode ser aproveitada para programas e projetos de divulgação para a população sobre seus direitos. A destinação de computadores para uso da comunidade é o primeiro passo. Pode-se, por exemplo, utilizando-se a rede de computadores que está sendo implantada nas escolas públicas pelo MEC - Ministério da Educação, favorecer o acesso da comunidade às informações disponíveis na Internet e a utilização de cd-roms.

SERVIÇOS E ÓRGÃOS

Ouvidoria Pública: Sua finalidade é promover a defesa dos interesses e direitos dos cidadãos. O papel do Ouvidor é estabelecer um canal de comunicação direta entre os cidadãos e o Poder Público local. A Ouvidoria Pública deve ter competência para receber reclamações, denúncias, representações de violação dos direitos humanos praticadas pelos membros do Poder Público, tais como: práticas de discriminação na prestação de serviços públicos, atos de abuso de poder, atos de corrupção, ações causadoras de danos patrimoniais e morais, etc. (veja DICAS Ouvidoria Pública)

A Ouvidoria deve ter competência também para requisitar informações e processos junto aos órgãos públicos, verificar a pertinência de denúncias, reclamações e representações, bem como solicitar aos órgãos públicos competentes a instauração de sindicâncias, inquéritos, auditorias e demais medidas para apurar responsabilidades administrativas.

Nos municípios onde ainda não houver Ouvidoria Pública, ela deve ser criada por lei, estabelecendo as competências do órgão, as funções, o mandato, a forma e os critérios de escolha do Ouvidor.

Serviço de Assistência Jurídica: A Constituição Brasileira, ao tratar dos direitos fundamentais, estabelece que todos têm o direito de acesso à Justiça, sendo o Estado obrigado a prestar assistência jurídica integral e gratuita. Este serviço deve ser prestado pela União e Estados através da Defensoria Pública – instituição responsável para prestar orientação jurídica e defesa em todos os graus aos necessitados. O Município também pode manter um serviço de assistência jurídica.

Este serviço deve ser criado por lei municipal, podendo ser prestado por um órgão específico vinculado à Administração Municipal, ou mediante convênios com organizações não-governamentais constituídas para este fim. O serviço deve desenvolver atividades extra-judiciais de orientação, requisição de documentos básicos para a população carente, atividades judiciais na promoção e defesa de direitos, bem como na mediação de conflitos coletivos.

Como o serviço é destinado à população necessitada, os problemas sociais que surgem devem ser enfrentados por uma equipe técnica interdisciplinar formada não somente por advogados, mas também por assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, educadores, arquitetos.

O serviço de assistência jurídica deve ser descentralizado, através de núcleos de defesa da cidadania, localizados nos bairros onde vivem as comunidades carentes, e prestado de forma integrada com os demais órgãos públicos, programas e projetos sociais do Município, como por exemplo na urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos populares.

Serviço de Defesa do Consumidor: O consumidor é toda pessoa que adquire e utiliza produto ou serviço como destinatário final. Isso significa que o cidadão usuário dos serviços públicos é considerado consumidor e deve ser protegido pelo Estado nas relações de consumo. De acordo com o Código do Consumidor, o Município tem a obrigação de manter órgãos de atendimento gratuito para orientação dos consumidores. Para isso, deve criar um serviço de defesa do consumidor, podendo constituir um Procon

Municipal, ou celebrar convênios com as instituições estaduais responsáveis para fins de propositura de ações individuais, coletivas e ações civis públicas.

O Serviço Municipal de Defesa do Consumidor tem como objetivos: buscar o equilíbrio entre consumidores, produtores e fornecedores de serviços nas relações de consumo; educar e informar fornecedores e consumidores quanto aos seus direitos e deveres; controlar a qualidade e a segurança de produtos e serviços; coibir e punir os abusos praticados no mercado de consumo.

Conselhos de Proteção dos Direitos Humanos: A criação de um Conselho Municipal de Proteção dos Direitos Humanos é uma medida voltada a garantir uma esfera pública com representantes da comunidade local e dos órgãos governamentais que monitore o impacto das políticas públicas na proteção e efetivação dos direitos humanos, e também que investigue as violações de direitos humanos no território municipal.

O Conselho deve ser criado por lei municipal e, para o exercício de suas atribuições, não pode ficar sujeito a qualquer subordinação hierárquica.

Entre as competências deste Conselho devem ser estabelecidas as seguintes: pesquisar, estudar e propor soluções para os problemas referentes ao cumprimento dos direitos humanos; receber e encaminhar aos órgãos competentes, denúncias, reclamações, representações de qualquer pessoa ou entidade em razão de desrespeito aos direitos humanos; propor às autoridades competentes a instauração de sindicâncias, inquéritos, processos administrativos ou judiciais para a apuração de responsabilidades por violações de direitos humanos; requisitar dos órgãos públicos informações, cópias de documentos, relatórios e processos administrativos referentes à utilização de recursos e prestação de serviços públicos.

Canais de Mediação e Conciliação de Conflitos: O Município deve estimular a criação de esferas públicas como Conselhos, Comitês, Comissões de Cidadania, nas várias regiões da cidade onde os conflitos sociais sejam mais graves, com a participação de representantes da comunidade, de órgãos governamentais, do Ministério Público, do Poder Judiciário, das polícias Civil e Militar, buscando promover processos de mediação e solução pacífica de conflitos coletivos.

COMUNIDADE LOCAL

A comunidade local tem o papel de apresentar alternativas voltadas para a promoção dos direitos da pessoa humana, especialmente no que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais. A realização de campanhas de combate à violência e de atividades culturais como concursos e festivais que relacionem a produção cultural local à temática dos direitos humanos são meios para ampliar e fortalecer ações individuais e coletivas de cidadania.

Outra forma de atuação da comunidade é através de ações de solidariedade, desenvolvendo projetos para os grupos sociais carentes, desde a distribuição de alimentos e promoção de programas educacionais, até a criação de empregos e geração de renda com o apoio do setor empresarial e financeiro local.

É fundamental que a comunidade local participe da formulação e implementação das políticas públicas desenvolvidas no Município, avaliando o impacto sobre os direitos das pessoas da comunidade. Essa ação pode ser feita através de um programa de monitoramento com indicadores sociais.

PAPEL DO LEGISLATIVO

Considerando as atribuições das Câmaras Municipais de legislar sobre assuntos de interesse local e de promover a fiscalização sobre os atos da Administração Municipal, a utilização dos recursos públicos e a prestação dos serviços públicos, duas medidas são extremamente importantes:

a) A promoção de uma revisão geral da legislação municipal, revogando normas discriminatórias ainda existentes, bem como eliminando normas criadoras de barreiras ou impedimentos para o pleno exercício dos direitos da pessoa humana, especialmente dos grupos sociais carentes e dos chamados grupos vulneráveis como mulheres, crianças, adolescentes, pessoas deficientes e idosos.

b) A criação de uma Comissão de Direitos Humanos como uma comissão permanente do Legislativo Municipal. Devem ser previstas como competências desta Comissão: receber, avaliar e investigar denúncias relativas a ameaça ou violação de direitos humanos; fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos; colaborar com organizações não-governamentais e internacionais que atuem na defesa dos direitos humanos; promover pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Município.

PROGRAMA DE DH

Um dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência das Nações Unidas de Direitos Humanos, realizada em Viena (1993), foi o de constituir um programa brasileiro de direitos humanos que envolvesse ações nacionais, regionais e locais. Um bom começo é a criação de um processo democrático e participativo para a constituição de um programa municipal de direitos humanos.

Neste programa deverão estar explicitadas as metas a serem alcançadas, as medidas e ações necessárias e as obrigações e responsabilidades dos órgãos governamentais, do setor privado e da comunidade local.

O processo de construção do programa municipal de direitos humanos permite assumir compromissos coletivamente entre os indivíduos e as diversas organizações da comunidade local, bem como estabelecer parcerias entre o Estado e a sociedade, criando as condições necessárias para o efetivo cumprimento do programa.

Debate

Esta edição do DICAS foi produzida a partir do debate: "Direitos Humanos e Gestão Municipal", realizado em novembro de 1997. O evento foi promovido pelo Instituto Pólis, em parceria com o Instituto de Governo e Cidadania do ABC - Escola de Governo. Como expositores, participaram Marco Antônio Rodrigues Barbosa, da Comissão Justiça e Paz de São Paulo; Nelson Saule Jr., pesquisador do Instituto Pólis e professor da PUC-SP; e Heleni Paiva, vereadora em Santo André.

Como debatedores, estiveram presentes: Edson de Jesus Sardano e Antonio Marques da Silva (PM), Marco Antonio Archangelo (Guarda Municipal de Santo André); Luzia Lippi (SCIAS); Raquel Ferraz (Ama Cidadania); Leonor Duarte (liderança comunitária de Santo André); Ivone de Santana (Instituto de Governo e Cidadania do ABC - Escola de Governo); José Carlos Vaz (Instituto Pólis); Ivete Garcia e Antônio Padre (vereadores em Santo André) Maria Helena J. Carrasqueira (professora); Antônio Carlos Cedenho e Valdecírio Teles Veras (advogados); Ronaldo Queiroz Feitosa (Assistência Judiciária da Prefeitura de Santo André) e Luiz Fernando C. B. Vidal (Juiz de Direito).

Política Municipal de Juventude

Uma política pública voltada para a juventude deve oferecer uma resposta global às diversas necessidades dos jovens, melhorando sua qualidade de vida e favorecendo ao máximo sua participação nas decisões.

AUTORES: JOSÉ CARLOS VAZ E VERONIKA PAULICS

Os governos municipais não enxergam os problemas da juventude de maneira global. Diante dos problemas enfrentados pelos jovens, costumam oferecer soluções localizadas, sem políticas que assumam um caráter integrador de ações de vários setores da prefeitura. As abordagens mais freqüentes em relação à juventude podem ser classificadas em três grupos:

a) Ações fragmentadas: em geral restringem-se a ações setoriais com pouca articulação, enfocando problemas mais ligados ao cotidiano familiar ou mesmo a questões de segurança pública ou educação. Assim, procura-se de resolver o problema do adolescente de rua, ou da adolescente grávida (veja DICAS Atenção à Gravidez na Adolescência), ou do uso indevido de drogas, ou da violência nas escolas, ou oferecer práticas desportivas e eventos culturais ou , ainda, prevenir a disseminação da Aids.

b) Juventude como problema: neste caso, a juventude é um problema do qual devemos nos proteger. A ela são associados: ameaça à estabilidade familiar, violência, drogas, gravidez na adolescência, depredação, desrespeito, barulho e desordem. Em resposta, o poder público oferece ações que buscam suprimir esses problemas, "recompondo a ordem quebrada": policiamento nas escolas, programas de informação sobre drogas e sexualidade, fiscalização de locais de diversão.

c) Juventude como setor fragilizado: esta é uma abordagem na qual o Estado é visto basicamente como protetor de um grupo social mais frágil. Esta forma de atuação tem um forte lastro na proteção legal de crianças e adolescentes e se materializa sob a forma de políticas de proteção a adolescentes em situação de risco social. O advento da maioridade legal quebra essa relação de proteção. A partir dos dezoito anos o jovem torna-se apenas mais um cidadão, sem que haja atenção especial às necessidades inerentes ao processo de sua absorção pelo mundo adulto e pelo mercado de trabalho -que em grande parte dos casos já se iniciara, muitas vezes ao custo da perda do acesso da criança ou adolescente à formação escolar.

AS MUITAS JUVENTUDES

A visão que se tem da juventude é baseada quase sempre em estereótipos construídos a partir de opiniões com pouca fundamentação científica. Pensa-se a juventude como uma categoria genérica que procura abarcar um grupo social bastante numeroso e complexo.

Na verdade, há uma imprecisão em se falar de juventude como se fosse um conjunto homogêneo. O modo de vida, os problemas e as necessidades dos jovens variam de acordo com o local onde vivem, sexo, faixa etária e classe social. Não há *uma* juventude, mas sim diferentes juventudes que, do ponto de vista das políticas públicas, requerem ações diferenciadas.

A grande maioria dos problemas da juventude identifica-se com os mesmos problemas e necessidades de toda a população, normalmente tratados setorialmente pelos governos municipais. No entanto, há dois aspectos que fazem a juventude merecer uma atenção particular como sujeito de políticas públicas:

a) Especificidades da juventude: as carências da juventude, em termos de políticas públicas, são diretamente influenciadas por sua condição concreta de vida. Suas demandas são diferenciadas em relação a outras faixas etárias ou possuem manifestações específicas à juventude. As necessidades de emprego, formação profissional, saúde, lazer, por exemplo, tendem a ser bastante particulares aos jovens. Por outro lado, mesmo que haja coincidência de objetivos das políticas em relação aos jovens e a outros grupos sociais ou faixas etárias, como no caso da prevenção ao uso indevido de drogas, a forma de atingi-los tende a ser bastante específica.

b) Convergência de necessidades: a juventude é um momento em que se combinam uma série de necessidades particulares: busca de socialização, afirmação de gênero, entrada no mercado de trabalho, início da vida adulta. Esses desafios colocados para o jovem são interligados entre si. Nesse momento de transição estas diversas necessidades de atendimento à saúde, moradia, emprego etc.; convergem de forma crítica. Atuar em uma esquecendo-se das restantes dificilmente será eficaz.

POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE

O caráter intersetorial da juventude enquanto público-alvo de políticas públicas deve ser compreendido pelo governo municipal no processo de formulação de políticas. Por exemplo, não se pode imaginar um programa de geração de emprego e renda que não tenha ações especialmente voltadas para a juventude. Indo mais além, pode-se caminhar para uma política municipal de juventude, voltada para o atendimento, por meio de um conjunto de ações intersetoriais, de necessidades e aspirações desse público. Uma política pública destinada à juventude deve considerar, por princípio, que esta é uma temática de caráter intersetorial, que cruza transversalmente várias políticas municipais. Trata-se de uma visão que difere de uma abordagem mais tradicional de políticas públicas, em que estas são formuladas, implantadas e operadas isoladamente - gerando um atendimento fragmentado ao cidadão.

Além disso, essa política municipal voltada para os jovens deve levar em conta que a juventude é constituída por públicos específicos com algumas características comuns entre si. Será necessário, portanto, desenhar uma articulação de ações multisetoriais e multidisciplinares para esse público e seus segmentos e suas necessidades específicas.

POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

Por conta de seu caráter multisetorial, a abrangência de uma política municipal de juventude pode variar em função das necessidades e possibilidades de cada município. É importante identificar as principais demandas e carências e desenhar um conjunto de ações que possam ser de-

senvolvidas de forma integrada. Pode-se classificar as possibilidades de atuação junto à juventude em grupos:

a) Atendimento a carências básicas: trata-se de atividades que procuram conferir um mínimo de dignidade às condições de vida dos jovens. Devem ser consideradas indispensáveis, por construírem um patamar mínimo de sociabilidade e condições de vida para que outras ações possam ser empreendidas. Entram nesta categoria as ações voltadas a jovens marginalizados (adolescentes em situação de risco social, adolescentes grávidas, apoio à paternidade e maternidade juvenil, jovens prostituídos, infratores, jovens presos ou ex-detentos), ações de assistência à família (programas de renda mínima para famílias com adolescentes na escola, acompanhamento da situação familiar de adolescentes e jovens marginalizados) e oferta de serviços públicos básicos (moradia, educação, saúde, segurança).

b) Programas de saúde voltados a público jovem: trata-se, aqui, de construir ações de saúde voltadas para a juventude (gravidez na adolescência, atendimento psicológico) e de focar os programas mais genéricos para o público jovem (DST/Aids, programa de saúde da mulher). As ações de saúde voltadas aos jovens tendem a ser ações educativas e preventivas (orientação e educação sexual, DST/Aids, prevenção do uso indevido de drogas e do alcoolismo).

c) Ações de intervenção sobre aspectos comportamentais: este grupo de ações incorpora aquelas que procuram apoiar o processo de socialização dos jovens, como o oferecimento de atendimento psicológico, trabalho com gangues e grupos organizados e prevenção de violência na escola .

d) Acesso à educação: é importante garantir à juventude o acesso à educação. Especialmente relevantes são as ações de erradicação do analfabetismo e garantia do acesso ao 1º grau. Muitos municípios procuram apoiar os jovens para que cursem o 2º grau e o ensino superior, montando escolas, oferecendo bolsas de estudo (veja DICAS Programa Bolsa-Escola) ou, ainda, transporte, inclusive para outros municípios.

e) Profissionalização e acesso ao trabalho: a juventude enfrenta o problema do ingresso no mercado de trabalho. Os municípios podem apoiar os jovens oferecendo educação profissional e de programas de geração de emprego e renda específicos para os jovens.

f) Cultura: neste campo, há dois tipos de possibilidade de ação, que se interligam. Um primeiro é oferecer à juventude possibilidades de expressão cultural própria, estimulando o trabalho dos produtores culturais jovens, amadores ou não. Outro tipo de ação é possibilitar aos jovens o acesso a uma formação cultural básica, ao desenvolvimento do senso crítico e ao consumo de bens culturais.

g) Ações de esporte e lazer: a demanda por esporte e lazer é bastante expressiva entre os jovens. A esse tipo de demanda estão associados vários aspectos de sua vida: sua sociabilidade, sua rede de relações sociais, sua saúde e a ocupação do tempo livre (veja DICAS Esportes e Cidadania). Normalmente, o oferecimento de atividades de esporte e lazer para a juventude contribui para evitar situações críticas que surgem quando os jovens não encontram opções.

Na verdade, essa classificação não deve ser tratada com rigidez, pois as ações podem ser complementares. Por exemplo, ações voltadas ao resgate da cidadania de jovens marginalizados podem se valer de programas de capacitação profissional ou de expressão cultural.

PARTICIPAÇÃO DA JUVENTUDE

É preciso que o governo municipal evite considerar os jovens apenas como público-alvo de uma política pública. Não adianta elaborar uma política sem que se pergunte aos jovens o que querem. É possível tratá-los como sujeitos dessa política, participantes ativos de seu desenho e implementação. Nessa visão, os jovens tornam-se parceiros e interlocutores do governo municipal, realizando ações conjuntas da política municipal de juventude. Para isto, é importante localizar e contatar organizações já existentes, para contar com seu apoio, além de articular fóruns para discussão dos problemas e propostas (que podem, inclusive, evoluir para um Conselho Municipal de Juventude).

Resultados

A implantação de uma política municipal de juventude traz resultados que não se restringem a benefícios imediatos para os jovens. Na verdade, os benefícios produzidos podem ser absorvidos por toda a sociedade e seu impacto se estende a longo prazo.

Os resultados podem ser bastante significativos em termos de melhoria das condições de vida dos jovens, satisfazendo suas necessidades básicas, ampliando seu acesso à educação e à formação cultural básica, prevenindo situações de risco social e oferecendo-lhes condições para um ingresso satisfatório no mercado de trabalho e no mundo adulto.

Em um prazo mais longo, essa melhoria das condições sociais dos jovens se reflete na melhoria das condições sociais de toda a comunidade. Por exemplo, através do aumento da capacidade do município de atrair investimentos em busca de mão-de-obra qualificada.

Também podem ser obtidos resultados de natureza política, não menos expressivos. A melhoria das condições de vida dos jovens, sua maior escolarização e acesso à cultura tende a produzir um impacto significativo na prática da cidadania. A adoção de uma política municipal de juventude desenhada e implementada com a participação dos jovens, através de Fóruns ou Conselhos, fortalece ainda mais estes resultados.

Preparando-se para Intervir na Economia

Capacitando-se para intervir no desenvolvimento econômico do município, a prefeitura terá uma arrecadação melhor e melhora as condições de vida dos cidadãos.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ

Ainda que o governo municipal não tenha intervenção ampla na vida econômica dos cidadãos, pode promover o desenvolvimento econômico (veja DICAS Desenvolvimento e Ações do Governo Local) e a busca de melhoria das condições de vida da população. Verifica-se uma tendência nas administrações municipais de procurarem intervir na configuração econômica do município. Isto se deve principalmente à situação de crise que o Brasil tem enfrentado, com conseqüências negativas para o emprego e a renda dos cidadãos e também para as finanças públicas, pois diminui a capacidade de investimento dos governos federal, estadual e municipal. Nesse quadro, os governos locais, em suas ações voltadas à promoção do desenvolvimento, têm assumido cada vez mais o papel de agentes articuladores, indutores e catalisadores de transformações econômicas. Isto exige do governo municipal uma nova forma de atuar, tornando fundamental o diálogo com o setor privado, os trabalhadores e as entidades da sociedade civil.

ESTRUTURANDO A PREFEITURA

A prefeitura deve estar capacitada para poder levar adiante essa forma de atuação. Isso quer dizer que devem existir pessoas na prefeitura com a atribuição de acompanhar a economia local e fornecer subsídios para a ação junto aos demais agentes econômicos. A forma pela qual ocorre esta estruturação depende do porte, da disponibilidade de recursos e dos objetivos da prefeitura. O governo municipal pode entender que não é necessário constituir um órgão com esta missão específica, mas é importante que algum setor da prefeitura a assuma.

Em alguns municípios, adota-se a figura de uma assessoria do prefeito, composta por um ou mais assessores, responsável pelas atividades de desenvolvimento econômico; outros deixam-nas a cargo da secretaria de planejamento. Também é possível criar uma secretaria ou departamento voltado ao desenvolvimento econômico. Em algumas prefeituras, a função é exercida por autarquias, empresas públicas ou de economia mista, chamadas, em geral, de empresas de desenvolvimento municipal. Esta opção existe quando a prefeitura administra ou comercializa lotes em distritos industriais, centros comerciais, portos secos, incubadoras de empresas ou outras iniciativas semelhantes. De toda forma, o órgão de desenvolvimento econômico da prefeitura deve fazer parte do primeiro escalão, participar de suas decisões mais importantes e ter delegação para representar a prefeitura externamente.

IMPLANTANDO

A criação e/ou estruturação de secretaria de desenvolvimento econômico (ou outro órgão com funções semelhantes) deve ser precedida de um processo de definição do futuro pretendido para o município. Suas atribuições serão delineadas em função disso. Caso o governo municipal e/ou a sociedade local não disponham de uma reflexão coletiva acumulada sobre um projeto de desenvolvimento econômico local, o próprio órgão pode ser responsável por iniciar e coordenar essa reflexão sobre a vocação e o destino do município. O órgão de desenvolvimento econômico terá suas atribuições estabelecidas em função das definições que forem se construindo.

ATRIBUIÇÕES

A definição das atribuições do órgão da prefeitura que irá coordenar as ações de promoção do desenvolvimento econômico é, na verdade, uma tarefa mais importante que a de sua natureza jurídica. Há um vasto conjunto de atividades que podem ser por ele realizadas. A formulação e a coordenação dos trabalhos de implantação de uma política de intervenção no desenvolvimento econômico municipal é o ponto central. Ainda que o grau de autonomia que o órgão terá para executar esta atribuição possa variar, é inevitável que seja ele o responsável por isto.

Pode-se organizar as atribuições assumidas pela secretaria, departamento ou assessoria de desenvolvimento econômico em três categorias:

a) *Articulação*: coordenação de fóruns de desenvolvimento, negociações e discussões com empresários, trabalhadores e sociedade civil; contatos com agentes financeiros; divulgação do município em novos mercados; contatos com universidades, entidades corporativas e outros potenciais parceiros das empresas locais no desenvolvimento tecnológico; articulação com municípios vizinhos (veja DICAS Consórcios Intermunicipais), órgãos de infra-estrutura dos governos estadual e federal e outras áreas da prefeitura.

b) *Formulação*: coordenação da formulação e implantação de política de desenvolvimento econômico do governo municipal; elaboração de projetos de lei; acompanhamento de indicadores econômicos municipais; estudos setoriais e outros estudos econômicos relevantes para o município.

c) *Apoio a empresas*: promoção de programas de treinamento e assessoria a empresas; construção, gestão e operação de centros industriais ou comerciais e incubadoras de empresas; regularização de empresas; apoio a trabalhadores informais; pesquisa e divulgação de oportunidades de negócios para empresas do município (veja DICAS Atração de Empresas para o Município); organização de feiras e exposições de produtos locais.

CUIDADOS

Apenas a criação de um órgão preocupado com o desenvolvimento econômico não garante o aumento da atividade econômica no município. O governo municipal deve ter claras as limitações e potencialidades de suas intervenções na economia local. Há uma série de fatores condicionadores do desempenho da economia que estão além do seu campo de atuação imediato. Mas também sobre estes fatores é possível atuar, por meio da participação política nas disputas travadas na sociedade que dizem respeito à economia local. Para estes casos, é muito importante dispor de um órgão com capacidade de reunir informações e elaborar análises e propostas alternativas, atuando em con-

junto com a área de planejamento da prefeitura.

A área de desenvolvimento econômico da prefeitura terá maior facilidade de atuação se priorizar as atividades de articulação. Sempre que possível, deve buscar parceria com universidades, ONGs, empresas e entidades como SENAC, SENAI e SEBRAE. Para grande parte das ações, em virtude dos interesses envolvidos, não é difícil conseguir a colaboração das empresas.

Um cuidado a ser tomado é não identificar o desenvolvimento econômico apenas com a industrialização. Nem sempre é possível para o governo municipal estimular significativamente a implantação de indústrias, mas há outras oportunidades: desenvolvimento da agricultura, do comércio (veja DICAS Aumentando as Transferências de ICMS e IPVA) ou da exploração de atividades turísticas.

Outro cuidado é não transformar a área de desenvolvimento econômico numa "secretaria do capital" ou "secretaria dos empresários", preocupando-se apenas com os seus interesses. A preocupação central de todos os projetos e atividades deve ser o conjunto dos cidadãos do município. O enfoque de atuação da área de desenvolvimento não deve ser o de aumentar os lucros das empresas, mas o de aumentar as possibilidades de emprego e melhorar a renda dos cidadãos. Não há sentido algum, do ponto de vista de um governo comprometido com a promoção da cidadania, em promover ações que reforcem as desigualdades sociais.

EXPERIÊNCIAS

Contagem-MG (449 mil hab.), possui uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDES) que, além de administrar um centro industrial, realiza estudos sobre a economia local, identifica oportunidades de negócios para empresas do município, articula contatos com novos mercados e executa um programa de melhoria da qualidade nas empresas, capacitando-as para uma economia cada vez mais competitiva, em parceria com o SEBRAE e entidades empresariais locais. A SEDES também realiza um programa de incentivo a exportações das empresas do município .

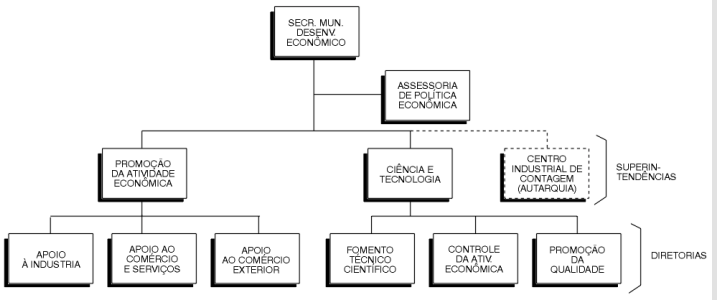
Londrina-PR (390 mil hab.), nos últimos vinte anos deixou a condição de município de base agrícola, tornou-se um pólo regional de serviços e hoje apresenta grande crescimento da atividade industrial. A Companhia de Desenvolvimento de Londrina (CODEL), concentra a promoção da industrialização do município, implantando e operando 5 centros industriais e uma incubadora de empresas. Um exemplo da atuação da CODEL é a articulação que realizou para a ampliação do fornecimento de energia elétrica, para possibilitar a implantação de novas indústrias no município.

Resultados

A criação de uma área de desenvolvimento econômico na prefeitura traz benefícios que se estendem a todos os cidadãos.

O aumento da atividade econômica do município pode aumentar a oferta de empregos e ampliar as fontes de renda da população (mas só isso não significa, necessariamente, a desconcentração de renda). Aumentando a atividade econômica, aumenta a arrecadação municipal, trazendo para a prefeitura novas possibilidades de atuação.

Organograma resumido da secretaria municipal de desenvolvimento econômico de Contagem - MG



Fonte: Prefeitura Municipal de Contagem, 1994

A realização de estudos e pesquisas contribui para o fornecimento de informações muito úteis para o planejamento municipal e para a avaliação da gestão (veja DICAS Medindo a Qualidade de Vida). Com elas, a prefeitura pode evitar o surgimento de problemas na configuração espacial da cidade e na demanda por serviços públicos. Estes problemas normalmente aparecem de forma dramática quando a atividade econômica cresce de forma desordenada.

As atividades da área podem contribuir para a implantação de políticas de outros setores da prefeitura e para garantir o acesso dos trabalhadores a condições dignas de trabalho. No caso de Contagem, por exemplo, a SEDES atuou decisivamente para a eliminação de um "lixão" que impedia o uso de uma área para a localização de empresas. Também é possível vincular as atividades de apoio às empresas apenas àquelas que cumpram exigências no campo ambiental, social e tributário. Assim, por exemplo, só são beneficiadas empresas que não danifiquem o meio ambiente, atendam a exigências quanto a saúde e segurança do trabalhador, promovam programas de alfabetização, escolarização e treinamento de seus funcionários, estejam em dia com todos os impostos e obrigações trabalhistas.

A área de desenvolvimento econômico pode também, através do trabalho constante de articulação com setores empresariais, contribuir para reduzir problemas que alguns governos municipais enfrentam nessa relação.

Regulamentação do Comércio Informal

Em tempos de crise econômica, cresce cada vez mais o comércio informal. A proibição não resolve o problema. A criação de um fórum que envolva os comerciantes, os camelôs e a população pode ser a saída.

AUTORES: CÁSSIO LUIZ DE FRANÇA E RAFAEL OLIVA AUGUSTO

A crise sócio-econômica originou uma nova categoria de trabalhadores: os camelôs. Sem carteira de trabalho assinada, eles tentam driblar, de forma criativa, as demissões em massa ocorridas nas indústrias. Dezenas de barracas, vendendo os mais diversos tipos de produtos, foram instaladas nas praças, ruas e viadutos das cidades. A rápida multiplicação desses trabalhadores gerou novos impasses entre diferentes setores da sociedade. Os comerciantes passaram a exigir do poder municipal alguma ação que coibisse a existência dos camelôs, sob a argumentação de que prejudicam as vendas ao oferecerem produtos similares aos das lojas a preços muito menores.

A preocupação com os vendedores ambulantes nas cidades reflete parte das questões referentes à economia informal (que gera renda mas não paga impostos nem seguridade social) presentes nas agendas do poder público federal, estadual e municipal. Recente levantamento feito pelo IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) mostra o brasileiro satisfeito em trabalhar sem patrão e sem carteira assinada (no total somam 38,6% dos trabalhadores). Entre os pesquisados, 85% dos que deixaram o trabalho assalariado para ter um negócio próprio não querem mudar de ramo ou buscar emprego no mercado formal. Afinal, grande parte dessas pessoas foram demitidas das indústrias por serem trabalhadores menos qualificados e, ao ingressarem na venda informal de serviços ou produtos, aumentaram sua renda em relação à situação anterior. Dados do Ministério do Trabalho mostram que em 1995 havia 2,1 milhões de trabalhadores autônomos ou sem carteira assinada só na região metropolitana de São Paulo.

Os vendedores ambulantes já contam com órgãos próprios de assessoria e promoção de cursos, sindicatos específicos e até convênios com prefeituras e governo. Em São Paulo, por exemplo, há o Sindicato dos Trabalhadores da Economia Informal, fundado em 1992, o Sindicatos dos Ambulantes e Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos de São Paulo (Ceapae-SP).

POR QUE REGULAMENTAR?

A presença desses vendedores do mercado informal nas cidades não pode ser desprezada pelo poder público local. A relação entre os camelôs e entre estes e os comerciantes requer especial atenção quando o mercado de ambulantes não está regulamentado. A fase embrionária em que se encontram os seus órgãos de representação leva, muitas vezes, para o nível pessoal as soluções de problemas cotidianos. O grande número de ambulantes e a disputa pelos melhores pontos de venda na cidade geram uma concorrência predatória entre os trabalhadores da mesma "categoria".

A desordem, por sua vez, dá margem para o aparecimento de relações conflituosas entre pedestres, ambulantes e comerciantes. Surgem reclamações referentes à falta de espaço para os pedestres, a presença de camelôs ao lado de pontos de ônibus, a obstrução da entrada de lojas, entre outros, dificultando a criação de uma empatia entre os moradores da cidade e essa camada de trabalhadores que tentam sobreviver por meio de uma atividade informal da economia, após terem sido excluídos do mercado formal de trabalho.

A Prefeitura Municipal também deve estar atenta para a desfiguração do espaço público que a presença de ambulantes de maneira não organizada pode proporcionar. Barracas em espaços públicos de convivência ou próximas a monumentos públicos podem causar o estranhamento do cidadão em relação a esse espaço ocupado e, em seguida, o rompimento afetivo do morador com a sua própria cidade. Isso também deve ser uma preocupação da prefeitura.

Outro fator importante a ser considerado é o fato de que o aumento desordenado de vendedores ambulantes nas ruas potencializa um aumento do esquema de arrecadação de propinas por parte dos fiscais da prefeitura, por criar uma relação incestuosa entre estes e os camelôs, ignorando os interesses da coletividade.

O governo municipal deve estar ciente de que a regulamentação do mercado de ambulantes deve incorporar todos os atores sociais. A organização dos camelôs na cidade já tem uma lógica própria que não aceitará imposições de cima para baixo. A construção de camelódromos, por exemplo, não soluciona o problema porque o comércio ambulante se estrutura em locais onde há um grande número de pedestres, e soluções desse tipo deslocariam o camelô para uma área afastada do percurso diário do seu "mercado consumidor".

As relações existentes entre os "donos dos pontos" e seus "funcionários", e entre os fiscais e os ambulantes, já construíram regras que ordenam as suas atividades e que muitas vezes estão associadas à idéia de conflito, porque a maioria das vezes em que os camelôs foram notados pelo poder público foi para impedir que trabalhassem. Portanto, a entrada do poder público municipal deverá ser feita respeitando essa lógica pré-existente e, a partir de então, dando forma a regras universalizantes.

Dessa maneira, cabe à prefeitura travar uma relação democrática com essas pessoas que foram excluídas do mercado de trabalho formal e que não têm outra alternativa de sobrevivência. Mesmo porque, em tempos de crise econômica, a atividade ambulante continuará existindo independente da postura adotada pelo poder público municipal, uma vez que o comércio ambulante se adapta às proibições e concessões determinadas pelos governos locais em diferentes gestões. Ou seja, a proibição não elimina o comércio ambulante.

COMO PODE SER FEITO?

A prefeitura deve criar um fórum de discussão que será responsável pela criação de uma lei que regulamente a atividade informal, respeite os direitos dos pedestres e de outras categorias sociais. Esse fórum deve ser aberto para

os representantes dos trabalhadores ambulantes, dos comerciantes e da sociedade civil.

Cabe ao governo municipal abrir as discussões, a partir do mapeamento das ruas do centro e dos locais mais usados pelo comércio ambulante, de tal forma que se tenha noção da capacidade das vias públicas abrigarem os vendedores sem prejudicar a circulação. O cadastramento de todos os interessados em exercer atividade ambulante também deve ser providenciado pela prefeitura, esta medida tornará os ambulantes menos expostos à pressão dos fiscais da prefeitura.

Dentre outras questões a serem enfrentadas tem-se a regulamentação do perfil dos vendedores ambulantes que poderão trabalhar e dos usos múltiplos das vias e logradouros, de tal forma que o trânsito de pedestres não fique impedido, e não sejam obstruídos os pontos de ônibus, estacionamentos, edifícios e lojas. Essa demarcação da área destinada aos ambulantes deve deliberar a respeito do distanciamento entre barracas, da área máxima de exposição das mercadorias e do produto a ser vendido pelo ambulante. Podendo, por exemplo, gerar áreas especializadas em oferecer artesanatos, outras em eletro-eletrônico e assim por diante.

O fórum poderá, a médio prazo, incentivar a organização dos camelôs em cooperativas (veja DICAS Cooperativas de Trabalhadores), que assumam a distribuição dos locais previamente definidos e a fiscalização das atividades dos ambulantes, de tal forma que quando essa organização estiver bem estruturada, só seja permitido vender produtos comprados da cooperativa. Dessa maneira, a marca da cooperativa seria como um selo de qualidade.

Cabe também à prefeitura desmitificar a idéia de que os ambulantes são marginais, que não devem ser reconhecidos como trabalhadores honestos, ou ainda que existe uma relação direta entre o ganho adquirido pelo camelô e a perda do comerciante. Pesquisas demonstraram que na cidade de São Paulo a presença de camelôs em determinadas áreas atrai a presença de consumidores em potencial também para os lojistas da região: quando os ambulantes foram afastados, o comércio legal da região caiu.

Resultados

O comércio ambulante foi regulamentado no município de São Paulo, de 1989 e 1992, através da iniciativa da Prefeitura Municipal por meio de um fórum do qual faziam parte todos os atores direta ou indiretamente envolvidos na questão do mercado informal de camelôs.

Participaram do fórum as secretarias municipais que tinham alguma ligação com a questão - Secretaria de Abastecimento, Secretaria de Bem-Estar Social, Secretaria de Planejamento e Secretaria de Administrações Regionais -, a Associação Comercial, a Federação de Lojistas, Federação do Comércio, todas as entidades que representam os ambulantes, OAB, Ordem dos Economistas e o Sindicato dos Arquitetos.

O regulamento chamou atenção para questões de amplitudes variadas, desde o direito do trabalhador gerar a sua renda de maneira informal, passando por preocupações paisagísticas, até a dimensão simbólica da cidade para os seus habitantes.

A seguir algumas definições acordadas pelo fórum:

Permissão para exercício da atividade somente aos ambulantes cadastrados.

Tendo-se como base a planta genérica de valores da cidade, estipulou-se o pagamento ao Município pelo uso do espaço público (a partir do valor do metro quadrado em cada região).

2/3 dos pontos fixos foram destinados aos portadores de deficiência física e aos sexagenários.

1/3 foram distribuídos aos demais interessados, pelo critério de antigüidade

a credencial foi dada a título pessoal e intransferível (os deficientes contavam com auxiliares).

Caso houvesse desrespeito às normas gerais (quanto à localização, documentação, higiene, etc.) eram aplicadas multas, e em caso de reincidência, a permissão ao exercício da profissão era revogada.

Foi criada ainda uma comissão permanente regulamentadora em cada administração regional, com a função de controlar as medidas definidas, delimitar e distribuir os pontos, e deliberar quais produtos podiam ser comercializados.

Requisitos para um Projeto de Desenvolvimento Local

A prefeitura deve ser a articuladora e facilitadora das ações de desenvolvimento local, comprometendo-se com a geração de emprego e renda para promover a cidadania.

AUTOR: LADISLAU DOWBOR

As possibilidades de atuação de cada governo são condicionadas pela estrutura social e pela organização econômica local, existindo uma diferenciação muito grande de cidade para cidade, em função do porte e da complexidade das relações sociais, não só no sentido econômico mas de representação, participação e decisão. Qualquer política de geração de emprego e renda precisa estar fundamentada na formulação de um projeto de desenvolvimento baseado na realidade local e, em função dela, estabelecer as áreas de trabalho prioritárias.

O governo local, mais do que um agente realizador do desenvolvimento, deve funcionar como articulador e facilitador das *ações de desenvolvimento* (veja DICAS Desenvolvimento e Ações do Governo Local). Estas ações não podem ocorrer como monopólio do poder público. Pelo contrário, sua eficácia será maior justamente quando o poder público for apenas um dos múltiplos agentes envolvidos no projeto de desenvolvimento local incorporado pela sociedade.

Essa visão pressupõe uma tomada de posição por parte do governo. Gerar emprego e renda permanentes e dignos, em coerência com um projeto de desenvolvimento local baseado na expansão e consolidação da cidadania, exige compromisso com a redistribuição social do trabalho e da renda. A seguir, são apresentados alguns requisitos para que essa tomada de posição seja efetiva.

UM CONCEITO AMPLO DE DESENVOLVIMENTO

Para pensar a atuação da prefeitura no desenvolvimento local, é necessário conceituá-lo sem se entregar à lógica economicista. A centralidade dos aspectos econômicos não pode ser abandonada, mas do ponto de vista da promoção da cidadania, só é aceitável uma visão de desenvolvimento que coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias como ponto central, convergindo para a possibilidade de potencialização das capacidades de todos os indivíduos. Dessa forma, não é possível deixar de considerar fatores como qualidade de vida, socialização do poder, distribuição da renda e democratização do acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e aos benefícios da tecnologia. Ou seja, não é aceitável um desenvolvimento que não esteja baseado na consolidação e extensão de direitos iguais para todos os grupos da sociedade.

Por conta disso, há uma forte interação entre os processos de construção da democracia política e da democracia econômica. Estimular a reorganização dos espaços comunitários e das ações coletivas pode ser positivo para alterar a distribuição de renda e do emprego, mas também traz transformações políticas.

COMPROMISSO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Os resultados positivos das ações do governo local sobre o desenvolvimento dependem, inicialmente, de uma atitude de compromisso com o desenvolvimento local (veja DICAS Preparando-se para Intervir na Economia) por parte do governo. É essa postura que possibilitará articular a mobilização das capacidades locais, alterando a dinâmica social.

Esse compromisso deve se materializar na promoção de ações de aumento da **produtividade social**. Este conceito, que alguns autores utilizam como produtividade urbana, diz respeito às *externalidades negativas* que afetam o desempenho das unidades de produção e, por extensão, da economia local, além de geralmente produzir efeitos negativos sobre a qualidade de vida.

Em última instância, desenvolver produtividade social significa promover o uso racional dos recursos de uma determinada comunidade. A maximização da produtividade, neste caso, não é vista pelas unidades de produção. Do ponto de vista do desenvolvimento local, é pensada como melhora da produtividade conjunta. Por isso, o aumento da produtividade social só pode ser conseguido como resultado de ações articuladas dos diversos segmentos sociais, dos diversos setores econômicos, no meio urbano e no meio rural.

O conceito de *fatores sub-utilizados*, adotado pelo Banco Mundial, é útil na elaboração de ações de incremento da produtividade social. Identificando-se os fatores subutilizados, a prefeitura pode levá-los a um melhor aproveitamento pela ação articuladora ou pela ação normatizante. Nas regiões de monocultura, por exemplo, há desemprego sazonal. Pode-se utilizar parte do solo e mão-de-obra disponíveis para fazer plantio de milho. Em Xangai, na China, não existe o lote vazio como recurso subutilizado: não há área urbana que não seja plantada, não há lagoa que não tenha patos.

De outra forma, realizar ações que incrementem a produtividade social significa intervir na infra-estrutura e nos serviços públicos orientando-se para a eliminação de perdas e o aumento da produtividade dos recursos públicos ou privados de que a comunidade dispõe, considerando-se que estes recursos devem gerar a maior quantidade de bem-estar possível.

Essas ações de incremento da produtividade social precisam ser embasadas em informações que nem sempre são fáceis de quantificar, ainda que seja importante, quando possível, dispor de indicadores que mostrem quais são as perdas suportadas pelos indivíduos e pelas unidades de produção, que são geradas pelo ambiente econômico e social do município. Um exemplo é o tempo gasto em espera de ônibus. Se uma dada cidade apresentar elevado tempo médio de espera, pode-se dizer que o sistema de

transporte coletivo dessa localidade reduz a produtividade social: é um fator negativo sobre a qualidade de vida dos cidadãos e afeta o desempenho das unidades de produção.

DESENHO DE NOVAS PARCERIAS

Quando a prefeitura assume a função de agente articulador das iniciativas e dos atores locais do desenvolvimento, cresce a importância das parcerias. Hoje tem-se assistido ao surgimento de parcerias nas mais diversas áreas, envolvendo múltiplos atores. Entre esses atores, cresce o envolvimento das empresas em parcerias para ações de desenvolvimento local nas modalidades aqui descritas. Para estabelecê-las, é preciso mostrar claramente que a participação da empresa em um dado programa produzirá algum benefício do qual ela também se apropriará. Há o exemplo de uma grande empresa que apóia financeiramente várias escolas públicas na sua região, onde os índices de miséria e criminalidade são altos. A empresa, entretanto, não tem problemas com segurança e, segundo seus diretores, os valores investidos socialmente nas escolas são compensados com a redução do investimento em equipamentos e serviços de segurança.

É importante que as parcerias estabelecidas tenham um alvo direto, ou seja, clareza do problema central que se pretende minimizar ou eliminar, mas que se estendam pelo espectro mais amplo possível do processo em que este problema se insere. A identificação dos atores sociais envolvidos em todos os momentos desse processo é fundamental. Esses atores podem ser, além do próprio governo local, o governo do Estado e o federal, Ongs, comunidades organizadas, instituições de pesquisa e formação, empresas, entidades corporativas, pessoas interessadas. vai-se identificando os atores e suas capacidades de ação, seus interesses. Em um trabalho de articulação política, constrói-se um aparato institucional mais ou menos formal que dinamize essa relação que se pretende implantar: conselhos de desenvolvimento local, consórcios intermunicipais, associações de mães, cooperativas, associações comunitárias, fundações comunitárias municipais, movimentos de revitalização de áreas degradadas (veja DICAS Os Muitos Centros de uma Cidade) e muitas outras formas.

No campo das parcerias, as **ações desencadeadoras** têm grande importância. São ações que agregam e abrem espaço, além de realizar um determinado objetivo imediato, mudam atitudes, rompem inércias sociais e institucionais. Em algumas regiões os bolsões residenciais foram um fator desencadeador de uma série de ações no interior daquela comunidade.

Um grande exemplo de ação desencadeadora é o Programa do Copo de Leite, da prefeitura de Lima, no Peru. O objetivo era garantir que cada criança tivesse acesso a um copo de leite por dia. Para assegurar esse objetivo, foi necessário estruturar um sistema de funcionamento preciso, com alto grau de governabilidade. Em vez de utilizar a máquina pública, a prefeitura organizou as mães na Associação Copo de Leite. Para que o copo de leite estivesse em cada mesa toda manhã, a cidade foi organizada por bairros e quarteirões. Essa estrutura de mães permitiu a criação de uma série de programas comunitários que aproveitavam esse mesmo sistema de alta capilaridade. O programa do copo de leite funcionou como uma ação desencadeadora de várias outras que a seguiram.

Resultados

A busca de soluções exige um alto grau de informações e, portanto, é necessário expandir a capacidade de promover diagnósticos. A partir deles, pode-se obter informações para planejar e conduzir as ações locais de desenvolvimento. Para este trabalho de pesquisa, a prefeitura deve contar com o apoio da sociedade. Realizar a pesquisa, produzir socialmente um diagnóstico da pobreza e da exclusão social já é uma ação da comunidade para superar as limitações ao seu desenvolvimento. Uma primeira utilidade das atividades de pesquisa é a identificação das dinâmicas da economia e sociedade do município e das dinâmicas de nível mais amplo que influenciam os processos locais.

Uma segunda utilidade é a geração de cadastros que podem ser usados para a montagem de diversos programas. Esses cadastros podem reunir informações sobre o público-alvo de ações, sobre atores sociais relevantes para a construção de parcerias e sobre atividades econômicas, por exemplo. Por meio do cadastramento da população carente é possível identificar as áreas de exclusão e as áreas com potencial de absorção.

O levantamento de informações deve permitir conhecer porque o pobre é pobre, porque o desempregado é desempregado, ou seja, deve permitir estabelecer relações de causalidade, identificar os processos de exclusão social. Interessa saber também como é que o empobrecimento ocorreu, o que irá, no plano ideológico, reforçar a idéia de que a segregação social e a discriminação são fatores de pobreza, rompendo a tautologia que diz que o pobre é pobre porque nasceu pobre. é pobre porque é discriminado, porque é marginalizado, porque não tem seus direitos reconhecidos. Uma pesquisa assim orientada permitirá, por outro lado, construir soluções para casos particulares. Em **Santos-SP** (419 mil hab.), por exemplo, permitiu o tratamento individualizado de casos críticos e serviu de base para a criação de programas de proteção à criança e de apoio ao desempregado.

Serviço Móvel de Atendimento ao Cidadão

Levar informações e serviços públicos a todas as regiões do município permite ampliar a prestação de serviços àqueles que estavam excluídos por dificuldade de acesso, facilita o contato entre o governo e a população e favorece o exercício da cidadania.

AUTORES: ANA PAULA MACEDO SOARES E JOSÉ CARLOS VAZ

Conseguir chegar às informações e aos serviços públicos nem sempre é fácil, principalmente para quem mora nos bairros periféricos, onde há carência de serviços de atendimento. Os horários de funcionamento dos órgãos públicos e o desconhecimento da existência dos serviços ou dos requisitos para utilizá-los também dificultam o acesso a eles. Uma vez que este acesso aos serviços públicos é basicamente mediado por informações, a falta de informação torna-se um limitador da cidadania. Além disso, a informação é que permite a consciência dos direitos e o seu exercício. É muito importante, portanto, que os governos comprometidos com a promoção da cidadania disponham de instrumentos que facilitem o acesso dos cidadãos aos serviços públicos e às informações. A adoção de serviços móveis de atendimento pode, em alguns casos, ser fundamental para garantir o acesso dos cidadãos aos serviços e informações públicas.

POSSIBILIDADES

O serviço móvel de atendimento é um posto do governo que vai até as pessoas. Seu objetivo principal é favorecer a aproximação entre cidadão e Estado, levando informações e serviços públicos a cada localidade. Outro objetivo importante deste serviço móvel é, através de debates, palestras, seminários e cursos, incentivar a organização da comunidade para participar da solução dos problemas públicos. Também pode ser usado para estimular atividades culturais, espetáculos, música, teatro, dança, etc. E, por fim, com este serviço pode-se mostrar à sociedade o que o governo tem feito.

A emissão de documentos pessoais é um exemplo de serviço que se adapta bem ao serviço móvel de atendimento ao cidadão, e vai ao encontro de uma das demandas mais significativas da população. Outro campo de atuação é a emissão de documentos de contribuintes municipais, estaduais e federais, normalmente muito mais complexa que a emissão de documentos pessoais, por envolver um grande número de órgãos públicos e situações possíveis.

O serviço móvel de atendimento ao cidadão pode ser utilizado como ponto de entrada ou instrumento auxiliar para outras políticas públicas: mutirões de manutenção urbana, orçamento participativo e discussão dos problemas da comunidade, bibliotecas móveis (veja DICAS Bibliotecas no Ônibus), saúde preventiva (por exemplo, um médico pode ir ao local e medir a pressão das pessoas do bairro), intervenções culturais descentralizadas (veja DICAS Ação Cultural Descentralizada), aulas públicas, programas de saúde bucal, entre outros. Também pode ser utilizado em programas de intervenção concentrada nas diversas regiões da cidade. Ao mobilizar um conjunto de recursos para intervir em determinado bairro, a prefeitura pode incorporar o serviço móvel de atendimento como mais uma atenção oferecida àquela comunidade, utilizando-o, neste caso, inclusive para chamar a atenção dos cidadãos para a intervenção concentrada.

Além de oferecer serviços públicos e auxiliar na organização da comunidade, o serviço de atendimento ao cidadão pode contribuir para o controle social dos governos. Incorporando a disponibilização de informações para os cidadãos, estes podem acompanhar e fiscalizar as ações dos governos em vários níveis. Trata-se, sobretudo, de permitir aos cidadãos que acessem de forma simples as informações relativas às ações governamentais, ao patrimônio, sobre sua região ou município. Este conjunto de informações é o que mais facilmente pode ser oferecido de maneira automatizada. Em algumas situações, são informações que já existem em sistemas de uso interno da administração. É possível alargar esse fornecimento de informações para assuntos mais gerais. O próprio serviço móvel pode dispor de um quiosque de acesso à Internet (veja DICAS A Internet e os Municípios). E se houver uma Ouvidoria Pública Municipal, é possível incorporar um módulo de atendimento nos serviços (veja DICAS Ouvidoria Pública).

IMPLANTAÇÃO

Um serviço móvel de atendimento ao cidadão pode ser implantado gradualmente, começando pelos bairros onde há maior carência de equipamentos públicos ou que são mais distantes do centro. Posteriormente pode-se expandir o serviço para outras regiões do município.

O posto deve se locomover entre os bairros da cidade, sendo possível instalá-lo em praças, em equipamentos públicos de referência (escolas, unidades de saúde), terminais de ônibus, em centros comerciais de bairro (veja DICAS Integração Pontual do Transporte Coletivo). Pode funcionar em ônibus (inclusive veículos desativados reformados), furgões, quiosques, *trailers,* etc.

A abrangência do serviço de atendimento ao cidadão deve ser definida com precisão e de acordo com os critérios de demanda e viabilidade. Trata-se de identificar o que é mais importante disponibilizar aos cidadãos, atendendo às principais preocupações da comunidade. Isto deve levar em conta os recursos disponíveis, selecionando os serviços de implantação mais fácil

Servidores públicos devem ir à região de implantação do serviço móvel de atendimento ao cidadão para identificar as necessidades e saber quais atividades seriam úteis. Devem também verificar as possibilidades de articulação e organização da população local. Os recursos humanos ocupam um papel central neste processo, por isso, é importante treinar servidores que saibam analisar as demandas e transformá-las em políticas públicas. Esta operação depende de capacitação em relacionamento pessoal e comunicação, conhecimento dos serviços públicos e outras variáveis que influem no atendimento.

EXPERIÊNCIA

Em 1996, em **Brasília-DF** (1.821 mil habitantes), foi instalado o "Ônibus-Cidadão" na cidade-satélite de Samambaia. O Programa conta com três estruturas: a) um

ônibus, destinado a veicular informações, discutir problemas, realizar reuniões para debates dos problemas públicos, usado também para palestras, seminários, cursos e atividades de educação para a cidadania; b) dois ônibus para prestação de serviços de vários órgãos; c) um palco móvel para espetáculos de música, teatro, literatura e dança, procurando incentivar os produtores culturais da localidade e estimulando a participação infantil.

As oficinas comunitárias de produção cultural são atividades-piloto no processo de implantação do "Ônibus-Cidadão", promovendo a participação da comunidade. O objetivo é aproveitar a capacidade criativa para a resolução dos problemas através da organização popular, construindo parcerias entre governo e sociedade para a realização de ações comunitárias.

A programação do "Ônibus-Cidadão" baseia-se em serviços já existentes nos órgãos e em serviços com possibilidade de adaptação à estrutura física do ônibus. A programação busca responder às maiores preocupações da população, por isso, foi incluída uma pesquisa com a comunidade para identificar as prioridades.

No escritório que funciona dentro do "Ônibus-Cidadão" é possível tirar carteira de identidade, carteira de trabalho, receber seguro desemprego, informações sobre cursos profissionalizantes, registrar ocorrência policial, obter informações do DETRAN, resultados de concursos, enviar correspondências, entre outros serviços. Quando o serviço não é fornecido na mesma hora, o usuário pode participar de alguma atividade educativa ou recreativa.

No que se refere à programação, cada secretaria fica responsável por um dia de atividade: educação, saúde, geração de emprego e renda, etc. Como a programação é periódica e semanal, a comunidade sabe quais são os serviços prestados cada dia.

Os ônibus de serviço ficam permanentemente na localidade, enquanto o ônibus de debate e o palco são estruturas móveis que podem ser deslocados tanto dentro da cidade quanto nas áreas rurais. Para garantir sucesso aos eventos, a chegada do ônibus é avisada com antecedência, utilizando-se uma linguagem de fácil entendimento.

Há uma Coordenação Geral (a cargo da Secretaria de Segurança Pública) que organiza as atividades do "Ônibus-Cidadão". A Administração Regional é responsável pelo seu funcionamento, indicando um coordenador para identificar o que deve ser melhorado e acompanhar o cumprimento de responsabilidades dos órgãos do governo em relação ao serviço móvel de atendimento ao cidadão. Também foi criado o "Conselho Regional do Ônibus-Cidadão", reunindo pessoas da comunidade para avaliar os serviços prestados e propor mudanças quando necessário.

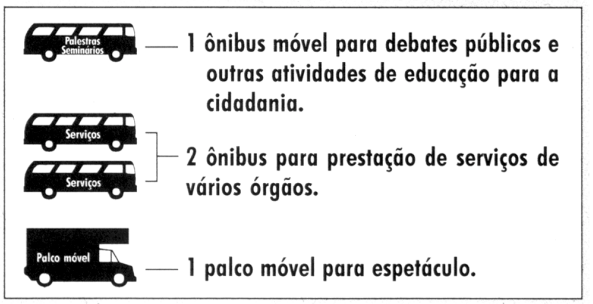
Resultados

Os principais resultados do serviço móvel de atendimento ao cidadão são no campo da promoção da cidadania, ao ampliar o acesso aos serviços públicos e às informações, ajudando a conscientizar e organizar a sociedade civil. Amplia-se a prestação dos serviços públicos levando o atendimento àqueles que estavam excluídos pelas dificuldades de acesso ou falta de informação.

O serviço móvel de atendimento também ajuda a aumentar o contato entre governo e população. Disto resulta uma maior capacidade em identificar as demandas da sociedade, tornando mais efetivas as ações do governo. Por outro lado, multiplica o volume de demandas para a máquina pública, o que acarreta uma pressão para aumento de eficiência nas ações do governo. Outro impacto importante sobre o funcionamento dos organismos do Estado é relativo à possibilidade de melhora na qualidade de atendimento e da imagem do serviço público. No caso de Brasília, os usuários do "Ônibus-Cidadão" indicam o que poderia ser modificado, criando um serviço público comunitário. Desta forma, os servidores ficam mais próximos da comunidade, o que facilita o conhecimento dos problemas e fortalece o compromisso com a população. O fato de a comunidade também cuidar do funcionamento do "Ônibus-Cidadão" também promove a cidadania na medida em que os usuários se sentem co-responsáveis pela efetividade dos serviços prestados, podendo cobrar dos órgãos públicos o que lhes é de direito.

A possibilidade de utilizar esse tipo de instrumento para um levantamento de demandas e informações junto aos cidadãos permite agilizar o processo decisório do governo local. Além disso, pode contribuir para a articulação de políticas públicas integradas, que contarão com a participação da população envolvida desde o momento do diagnóstico. O uso dos sistemas de atendimento ao cidadão para fornecer informações ajuda a democratizar a sociedade, ao permitir o conhecimento dos direitos e os caminhos para garantir seu usufruto. Quando o serviço de atendimento ao cidadão incorpora o fornecimento de informações, promove também o controle da sociedade sobre o governo, exigindo maior transparência em suas decisões. Em Brasília, por exemplo, o "Ônibus-Cidadão" estimula a comunidade a estar presente nas atividades do orçamento participativo. Os cidadãos conhecem a receita do governo, sabem a quantia que poderá ser gasta em melhorias sociais e as prioridades de investimento são discutidas pela população.

ESTRUTURAS DO SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO IMPLANTADO EM BRASÍLIA:



Fonte: Governo do Distrito Federal, 1997.

O Projeto "Ônibus-Cidadão" foi uma das 100 experiências semifinalistas do ciclo de premiação 1997 do Programa de Gestão Pública e Cidadania, iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford.

Simplificando o Orçamento

Alterar a forma de apresentação do orçamento municipal traz mais transparência para o processo orçamentário, evitando a sua manipulação pelos governos.

AUTOR: JOSÉ CARLOS VAZ
CONSULTOR: AMIR ANTONIO KHAIR

O Orçamento-Programa, ou simplesmente o orçamento do município é, em geral, um verdadeiro enigma para os cidadãos e até mesmo para a administração municipal. A complexidade do orçamento interessa àqueles que querem manipular a vontade da sociedade e os recursos públicos, pois permite que seja utilizado de forma irregular pelos governos ou por funcionários municipais. Como poucos conhecem e compreendem o processo de elaboração e as minúcias legais (contábeis e financeiras) contidas na peça orçamentária, fica fácil promover a manipulação das informações: o governo pode aplicar os recursos de forma diferente da prevista, sem que a opinião pública perceba. Em prefeituras onde apenas um ou dois funcionários conhecem o orçamento em profundidade, estes podem utilizá-lo em proveito próprio, obtendo poder e vantagens.

Para o avanço da cidadania, é preciso simplificar a apresentação do orçamento, tornando-o compreensível para a maior parte da sociedade. Este é um requisito para garantir que a vontade popular esteja presente nas ações da prefeitura. Naturalmente, não se pode perder de vista que é importante, também, modificar o processo de sua elaboração, envolvendo cada vez mais cidadãos.

O QUE É O ORÇAMENTO?

A função do Orçamento é permitir que a sociedade acompanhe o fluxo de recursos do Estado (receitas e despesas). Para isto, o governo traduz o seu plano de ação em forma de lei. Esta lei passa a representar seu compromisso executivo com a sociedade que lhe delegou poder.

O projeto de lei orçamentária é elaborado pelo Executivo, e submetido à apreciação do Legislativo, que pode realizar alterações no texto final. A partir daí, o Executivo deve promover sua implementação de forma eficiente e econômica, dando transparência pública a esta implementação. Por isso o orçamento é um problema quando uma administração tem dificuldades para conviver com a vontade do Legislativo e da sociedade: devido à sua força de lei, o orçamento é um limite à sua ação.

Em sua expressão final, o orçamento é um extenso conjunto de valores agrupados por unidades orçamentárias, funções, programas, atividades e projetos. Com a inflação, os valores não são imediatamente compreensíveis, requerendo vários cálculos e o conhecimento de conceitos de matemática financeira para seu entendimento. Isso tudo dificulta a compreensão do orçamento e a sociedade vê debilitada sua possibilidade de participar da elaboração, da aprovação, e, posteriormente, acompanhar a sua execução.

O QUE FAZER?

É fundamental simplificar e tornar mais compreensível a elaboração e o acompanhamento da execução orçamentária, ampliando as condições de participação e intervenção da sociedade.

Esta simplificação deve ser entendida como um instrumento para democratizar o processo orçamentário. Faz parte, portanto, da política de ampliação da participação popular. A sua idéia central é estender o direito à informação à maior parcela possível de cidadãos, não só com relação à matéria orçamentária, mas em relação a todas as ações do governo.

SIMPLIFICAÇÃO NUMÉRICA

Uma dezena de receitas e cerca de quinze despesas correspondem, normalmente, a 95% dos valores orçamentários. Esta relação só é descoberta quando se analisa mais detalhadamente, identificando quais itens do orçamento têm maior peso no total de despesas e receitas. Para facilitar a compreensão, deve-se apresentar estes itens em destaque, agrupando os demais na rubrica "outros". Pode-se aplicar o mesmo princípio, de elaboração de orçamentos resumidos para algumas partes do orçamento de maior interesse. Como exemplo, pode-se resumir o plano de obras, evidenciando as principais a serem executadas, sua localização e valor, em uma única folha, agrupando um grande número de obras de pequeno vulto em apenas uma rubrica.

Pode-se melhorar a informação oferecida aos cidadãos sem dificultar o entendimento, através da técnica chamada *análise vertical*, agrupando as receitas e despesas em conjuntos (atividade, grupo, função), destacando-se individualmente aqueles que tenham participação significativa. É apresentada a participação percentual dos valores destinados a cada item no total das despesas ou receitas. Em vez de comunicar um conjunto de números de difícil entendimento ou valores sem base de comparação, é possível divulgar informações do tipo "a prefeitura vai gastar 15% dos seus recursos com pavimentação", por exemplo.

Uma outra análise que pode ser realizada é a *análise horizontal* do orçamento. Esta técnica compara os valores do orçamento com os valores correspondentes nos orçamentos anteriores (expressos em valores reais, atualizados monetariamente, ou em moeda forte).

Essas técnicas e princípios de simplificação devem ser aplicados na apresentação dos resultados da execução orçamentária (ou seja, do cumprimento do orçamento), confrontando o previsto com o realizado em cada período e para cada rubrica. Deve-se apresentar, também, qual a porcentagem já recebida das receitas e a porcentagem já realizada das despesas.

ORÇAMENTO EM VALOR REAL

É fundamental que a peça orçamentária seja convertida em valores constantes, permitindo avaliar o montante real de recursos envolvidos.

Um valor só tem significado quando identificado no tempo, especialmente em situações de altos níveis inflacionários. CR$ 1000 mil em dezembro é, na verdade, equivalente a CR$ 86 mil de janeiro do mesmo ano, caso a inflação seja de 25% ao mês.

Entretanto, a Lei 4320/64, que define as regras orçamentárias, não identifica no tempo os valores apresentados no orçamento. Para efeito orçamentário, CR$ 1000

mil em janeiro tem o mesmo valor que CR$ 1000 mil em dezembro.

Por conta dessa distorção da lei, uma administração pode executar fielmente o orçamento, cumprindo os valores estabelecidos na peça orçamentária, tendo, na verdade, executado um programa totalmente diverso do previsto. Para tanto, basta liberar as verbas de forma diferenciada no tempo. Por exemplo, pode gastar em obras viárias CR$ 1000 mil em janeiro e CR$ 100 mil em dezembro e com a saúde CR$ 100 mil em janeiro e CR$ 1000 mil em dezembro. Apesar de o gasto nominal ser de CR$ 1100 mil para cada uma delas, na verdade o gasto real será de CR$ 186 mil com a saúde e CR$ 1008,6 mil com obras. Ainda que no orçamento as duas áreas tivessem previsto para si um gasto equivalente, a área de obras terá recebido 84% dos recursos, contra 16% destinados à saúde. Ou seja, é muito fácil, dentro da lei, manipular a execução orçamentária, alterando substancialmente as prioridades definidas no orçamento.

Uma outra forma de alteração do valor real é através das margens de suplementação. Para garantir flexibilidade na execução do orçamento, normalmente são previstas elevadas margens de suplementação, o que permite um uso dos recursos que modifica profundamente as prioridades estabelecidas. Com a indexação orçamentária mensal à inflação real, consegue-se o grau necessário de flexibilidade na execução orçamentária, sem permitir burlar o orçamento através de elevadas margens de suplementação. Pode-se restringir a margem a um máximo de 3%.

Além disso, a política financeira de alocação de quotas deve ser fixada de forma a garantir financeiramente o valor real de cada despesa orçamentária.

Para se aprofundar neste tópico, veja o DICAS Orçamento em Valores Reais.

EVIDENCIAÇÃO DAS PREMISSAS

Não basta dizer quanto será arrecadado e gasto. É preciso apresentar as condições que permitiram os níveis previstos de entrada e dispêndio de recursos.

No caso da receita, é importante destacar o nível de evolução econômica, as melhorias realizadas no sistema arrecadador, o nível de inadimplência, as alterações realizadas na legislação, os mecanismos de cobrança adotados.

No caso da despesa, é importante destacar os principais custos unitários de serviços e obras, as taxas de juros e demais encargos financeiros, a evolução do quadro de pessoal, a política salarial e a política de pagamento de empréstimos e de atrasados.

Resultados

Os resultados que a simplificação do orçamento geram são, fundamentalmente, de natureza política. Ela permite transformar um processo nebuloso e de difícil compreensão em um conjunto de atividades caracterizadas pela transparência.

Como o orçamento passa a ser apresentado de forma mais simples e acessível, mais gente pode entender seu significado. A sociedade passa a ter mais condições de fiscalizar a execução orçamentária e, por extensão, as próprias ações do governo municipal. Se, juntamente com esta simplificação, forem adotados instrumentos efetivos de intervenção da população (veja DICAS Orçamento Participativo) na sua elaboração e controle, a participação popular terá maior eficácia.

Os orçamentos sintéticos, ao apresentar o orçamento (ou partes dele, como o plano de obras e os orçamentos setoriais) de forma resumida, fornecem uma informação rápida e acessível.

MODELO DE ANÁLISE VERTICAL DO ORÇAMENTO (dados fictícios)

RECEITAS		DESPESAS	
Receitas Próprias		**Custeio**	
IPTU	15%	pessoal	55%
ISS	5%	materiais	17%
outras	3%	outras desp.	10%
subtotal	**23%**	**subtotal**	**82%**
Transferências		**Investimentos**	
ICMS	30%	novo hospital	10%
FPM	35%	pavimentação	5%
outras	2%	outros	3%
subtotal	**67%**	**subtotal**	**18%**
Outras	10%		
Total	**100%**	**Total**	**100%**

A análise vertical permite compreender o que de fato influencia a receita e para onde se destinam os recursos, sem a "poluição numérica" de dezenas de rubricas de baixo valor. Funciona como um demonstrativo de origens e aplicações dos recursos da prefeitura, permitindo identificar com clareza o grau de dependência do governo de recursos próprios e de terceiros, a importância relativa das principais despesas, através do esclarecimento da proporção dos recursos destinada ao pagamento do serviço de terceiros, dos materiais de consumo, encargos financeiros, obras, etc.

A análise horizontal facilita as comparações com governos e anos anteriores.

A evidenciação das premissas desnuda o orçamento ao público, trazendo possibilidades de comparação. Permite perguntas do tipo: "por que a prefeitura vai pagar *x* por este serviço, se o seu preço de mercado é metade de *x* ?". Contribui para esclarecer os motivos de ineficiência da prefeitura nas suas atividades-meio e na execução das políticas públicas.

TV da Cidade

A TV Pública, ao abrir espaço para a população, é uma forma de democratizar o acesso à informação e ampliar a capacidade de comunicação da prefeitura.

AUTORA: VERONIKA PAULICS
CONSULTOR: JÚLIO WAINER, AUXILIAR DE PESQUISA: FÁBIO MALERONKA FERRON

A TV ocupa espaços, define hábitos, divulga fatos, forma a opinião pública. É um instrumento mediador importante para a democratização da sociedade. Mas, como o custo do horário de exibição nas emissoras comerciais é muito alto, poucas vezes a administração municipal tem espaço na TV para divulgar seus projetos e atividades e as iniciativas do interesse de todos os cidadãos que surgem em cada bairro. Para as organizações sociais, como movimentos populares e sindicais, o acesso é ainda mais difícil.

Do ponto de vista político, a prefeitura é o ator privilegiado para obter uma concessão que a sociedade civil não consegue. Além disso, a prefeitura tem mais condições para articular em torno da proposta diferentes atores sociais.

O QUE É TV PÚBLICA?

O caminho mais fácil para a prefeitura iniciar um projeto de TV, oferecendo espaço ao público para a emissão de programas, é solicitar uma concessão em nível local para retransmissão de uma TV educativa.

O maior cuidado a ser tomado é que a TV não seja patrimônio da prefeitura. Através de uma fundação, ou outro mecanismo, o seu controle deve ficar nas mãos da sociedade civil.

É importante que a programação seja produzida pela própria população, organizada em grupos.

POSSIBILIDADES

Tendo acesso a uma TV Pública, a sociedade pode se apropriar de um instrumento de fiscalização da prefeitura. Além disso, a TV pode se tornar um elemento mediador da realidade local. Através dela é possível estabelecer elos: se a TV comercial vende produtos, serviços e idéias, a TV Pública pode fazer pesquisas junto à população, divulgar iniciativas comunitárias de geração de renda e emprego, entre outros.

Ter uma concessão de TV pode ter muitos outros desdobramentos. Pode ser incorporado num projeto maior, intersetorial, trabalhando em educação, lazer, levando informação, fazendo propostas, levantando discussões que sejam do interesse dos cidadãos.

Por exemplo, em cidades turísticas, a TV pode ter uma programação especialmente voltada para os turistas.

Os valores da cultura local e regional, como músicas, culinária, brincadeiras infantis, expressões lingüísticas, costumes e outros podem estar incorporados no todo da programação, resgatando elementos pasteurizados pela indústria cultural e a TV massificada. Pode-se abrir espaço também para a divulgação de eventos culturais e artistas locais (veja DICAS Ação Cultural Descentralizada).

O acúmulo de experiências de organizações populares que investiram na área de vídeo, permite constituir novas formas de programação e exibição de TV, rompendo com a forma clássica tradicionalmente adotada que lida com o espectador de forma pulverizada, cada um em sua própria casa. As experiências apontam para a TV em espaço coletivo (TV de rua) que, inclusive, oferecem a oportunidade de integrar os espaços públicos e privados: é possível realizar uma emissão de rua que também entre nas casas.

IMPLANTAÇÃO

Não há nenhuma dificuldade intransponível em fazer televisão. No entanto, o discurso audiovisual é uma linguagem que precisa ser aprendida.

Para que os programas sejam de qualidade razoável, não podem depender apenas da boa vontade: é indispensável que sejam realizados cursos de capacitação técnica com profissionais especializados.

Além disso, é preciso que haja uma equipe profissional que vá capacitando o pessoal local e estimulando a profissionalização nas entidades populares. É importante que também depois se mantenha uma equipe profissional central.

A TV Pública não se firma enquanto depender de gente de fora, mas a partir do momento em que puder contar com seus próprios repórteres, cinegrafistas, apresentadores, num processo de alfabetização audiovisual, desencadeando um processo no grupo social: o fato de membros da comunidade se debruçarem para elaborar uma pauta, elencar prioridades ou conduzir uma entrevista já é, em si, um ato de depuração da realidade e reflexão sobre os processos e os papéis ali vivenciados.

Logo de cara, não é preciso criar toda a programação a ser transmitida. Retransmitindo a TV educativa, aos poucos é possível ir elaborando e ampliando a programação própria.

A forma mais sensata é começar com jornalismo. Além de ser mais simples de produzir, não necessita roteiros muitos elaborados e é a primeira necessidade da sociedade local. A partir do jornalismo, pode-se ampliar a programação introduzindo novos formatos e temáticas: programas curtos de entrevista, debate, serviços.

Reunindo os grupos interessados em produzir os programas, é possível fazer um acordo de tal forma que ninguém saia prejudicado ou privilegiado nos horários. Mesmo porque ninguém é capaz de ocupar muitos horários por dia. É importante também que se tenha um coordenador de programação.

A Prefeitura deve adquirir o equipamento e capacitar todos os grupos interessados para que aprendam a usá-lo. Dessa forma, rompe-se com o discurso do "faz quem pode".

Durante todo o processo não se pode perder de vista a importância de avaliar o que está acontecendo e qual a receptividade do público. Não vale a pena investir tempo e energia em programas que ninguém assiste.

RECURSOS

Um investimento em TV não é tão absurdo, caro nem complexo quanto parece à primeira vista. A prefeitura não vai montar, logo de início, uma super-produtora de vídeo com transmissores gigantescos.

Com um investimento de cerca de 200 mil dólares é possível instalar uma emissora de TV (VHF) com o equipamento profissional básico. O padrão recomendado é o Super-VHS, que é o mais utilizado nas experiências latino-americanas. Esse sistema permite utilizar o VHS (doméstico e amador) e pode utilizar outros sistemas, havendo equipamentos de pós-produção.

Quanto ao estúdio, é possível aproveitar locais já existentes e utilizar infra-estrutura básica como iluminação e cenários de teatro.

A fundação mantenedora da TV Pública deve procurar a auto-sustentação. É interessante que a sociedade assuma uma parte dos custos e a prefeitura assuma a outra parte.

EXPERIÊNCIA

A TV Cultura de **Itabira-MG** (89 mil hab.) é uma experiência pioneira e bem sucedida de emissora pública municipal do País. Retransmitindo a programação da TV Cultura de São Paulo, a emissora de Itabira é mantida pela Fundação Carlos Drummond de Andrade, entidade sustentada pela prefeitura.

Sua programação é produzida por associações de bairro e entidades sociais; alunos de terceiro grau, sob a supervisão de professores; vídeo-amadores; profissionais da área de saúde e outros. Abrange de esportes e informes médicos a programas dirigidos às crianças, até o "Jornal da Cultura Itabira", telejornalismo diferenciado, que dá mais espaço ao cidadão que as emissoras comerciais.

Em pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi em 1996, para a Rede Minas, a TV Cultura de Itabira aparece como a emissora da Rede com maior índice de audiência após as 14 horas. Durante o noticiário local, de 18 minutos, o índice de audiência fica atrás apenas da Globo e empata tecnicamente com o índice do SBT.

A experiência de **Belo Horizonte-MG** (2061 mil hab.) limitou-se a uma emissora comunitária que ficou no ar durante dez dias, num raio de 6 quilômetros, resultado de um curso do CODAL - Comunicação para o Desenvolvimento da América Latina, junto com a ABVP - Associação Brasileira de Vídeo Popular, para a capacitação de agentes para TVs comunitárias.

Diariamente era produzido um noticiário de 45 minutos, com notícias locais, comportamento, experiências coletivas de sucesso em BH e outras localidades, quadros musicais, culturais, culinária, humor, matéria infantil e juvenil e destaque para as discussões sobre um aterro sanitário no local.

Uma equipe dedicou-se ao acompanhamento da recepção, visitando residências, pesquisando a aceitação da programação, levantando pautas e ensinando as pessoas a sintonizar o canal 8. Alguns bares, escolhidos como pontos de referência para quem não recebia bem o sinal, tornaram-se focos de aglutinação de pessoas e pontos estratégicos de pesquisa da recepção.

Resultados

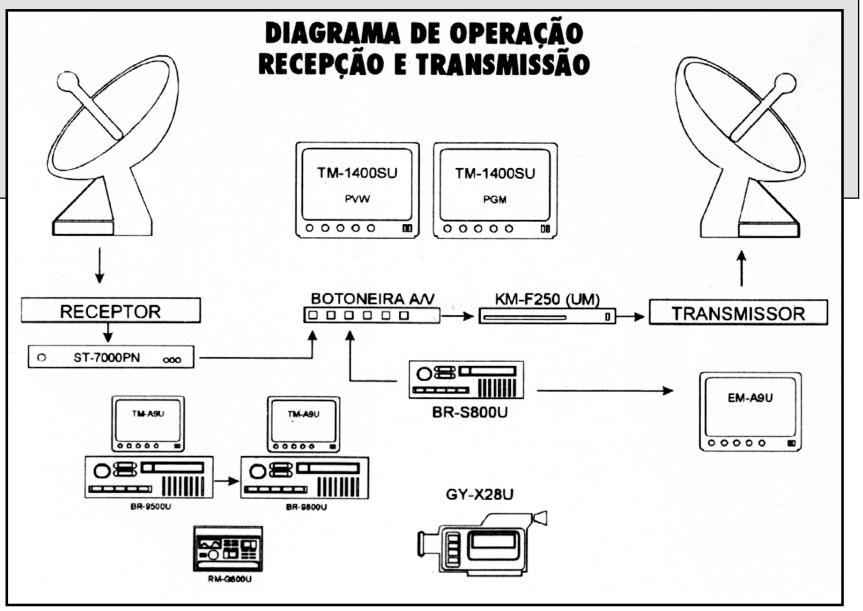
Com uma TV Pública, o público vê uma TV onde se vê. A população que se reconhece na TV, não somente no noticiário policial ou no horário eleitoral, tem mais elementos para se valorizar.

As experiências de Itabira e Belo Horizonte mostraram que assistir TV não é necessariamente um ato passivo e solitário, mas pode ser lúdico e participativo quando o espectador se identifica com as pessoas e as questões colocadas na tela.

A TV pública é um instrumento importante de educação e formação de opinião, quando respeita o direito à informação e pluralidade de propostas, o ritmo e a lógica da cultura local.

Ao trabalhar pela cidadania plena, torna-se instrumento político.Ela não vem para desbancar a política mas para reforçar o seu papel. Tampouco vai combater o sistema convencional de TV. Mas este, com certeza, não será mais o mesmo, sofrendo influência das caras, formatos e padrões que a TV Pública vai trazer, abrindo espaço para a espontaneidade, o improviso, a autenticidade.

A TV Pública, quando construída a partir de princípios educativos, artísticos, culturais e informativos é capaz de intensificar relações sociais locais e dar voz aos milhões de excluídos deste país. Com ela, ainda, a prefeitura terá sua capacidade de comunicação ampliada: veiculando informações de utilidade pública, transforma a TV num instrumento de serviço público.



Índice Remissivo

A

A BIBLIOTECA NO ÔNIBUS - 77
BIBLIOTECA CIRCULANTE
BIBLIOTECA PUBLICA LOCAL
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
ÔNIBUS-BIBLIOTECA
SÃO PAULO (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

A INTERNET E OS MUNICÍPIOS - 207
ACESSO À INFORMAÇÃO
FRUTAL (MG)
GOVERNO E SOCIEDADE
RECIFE (PE)
VAZ, JOSÉ CARLOS

A VIOLÊNCIA NA ESCOLA: COMO ENFRENTÁ-LA - 79
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
ESCOLA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
PROJETO PELA VIDA, NÃO A VIOLÊNCIA
SÃO PAULO (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS
VIOLÊNCIA

ABASTECIMENTO - 123
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO

ABORTO CLANDESTINO - 85
ATENÇÃO À GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA

ABRINQ - 87
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA

ABVP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE VÍDEO POPULAR - 271
TV DA CIDADE

AÇÃO ADMINISTRATIVA – 15 a 74
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DE ICMS E IPVA
AVALIANDO A GESTÃO
CARTÃO SAÚDE
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE
CONSÓRCIO DE RECURSOS HÍDRICOS
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE*
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA*
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
FUNDEF *
GEOPROCESSAMENTO
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*
INFORMÁTICA NA PREFEITURA
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE PRÓPRIOS
MEDINDO A QUALIDADE DE VIDA
MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO
MELHORANDO A QUALIDADE DAS OBRAS
PROVAS PRÁTICAS PARA SELEÇÃO DE PESSOAL
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*
REDUZINDO A BUROCRACIA NA PREFEITURA
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS*
REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES
REVISÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS*
SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEORREFERENCIADAS*
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS
SUPERANDO O GOVERNO CENTRALIZADO

AÇÃO CONJUNTA - 23, 25, 27, 29
CONSÓRCIO DE RECURSOS HÍDRICOS
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE*
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA

AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA - 209
BELO HORIZONTE (MG)
DESCENTRALIZAR
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
POLÍTICA CULTURAL LOCAL
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP)
SÃO PAULO (SP)
SOUZA, VALMIR DE

AÇÃO INTEGRADA NOS BOLSÕES DE POBREZA URBANOS - 81
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1997
HABITAÇÃO
IPATINGA (MG)
PAULICS, VERONIKA
POBREZA URBANA
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ACESSO A ESCOLA – 105, 247, 259
CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA*
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE

ACESSO A INFORMAÇÃO - 207, 243, 267, 271
A INTERNET E OS MUNICÍPIOS
INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA
SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO
TV DA CIDADE

ADOLESCENTE - 85, 105, 111, 143, 145, 147, 149, 155
ATENÇÃO À GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA
CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA*
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*
PROGRAMA MIGUILIM
PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA*
PROJETO AXÉ
PROJETO MENINAS DE SANTOS
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*

AGENTE CULTURAL - 229
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS

ÁGUA - 23, 189, 237
CONSÓRCIOS DE RECURSOS HÍDRICOS
GESTÃO MUNICIPAL DA ÁGUA
SANEAMENTO AMBIENTAL

ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA – 91, 95
COMBATENDO A DESNUTRIÇÃO INFANTIL
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA

ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE - 21, 33, 91, 99, 101, 103, 107, 109, 121, 123, 131, 141, 181, 191, 215, 225, 231, 247, 251
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE
COMBATENDO A DESNUTRIÇÃO INFANTIL
COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL
COOPERATIVAS DE TRABALHADORES
CRÉDITO POPULAR
DEFESA CIVIL MUNICIPAL
ECOTURISMO
ESPORTES E CIDADANIA
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS
FÓRUM MUNICIPAL DE CULTURA
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
O MUNICÍPIO E A SAÚDE MENTAL
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
PROGRAMA BOLSA ESCOLA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ

ALVORADA (RS) - 83
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE

AMERICANA (SP) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

ANGRA DOS REIS (RJ) - 191, 193
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO*

APOIO A INICIATIVA INDIVIDUAL - 135
PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

ARAÇATUBA (SP) - 87, 247
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

ARARAQUARA (SP) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

ÁREAS URBANAS CENTRAIS - 201
VIDA NOVA PARA O CENTRO DA CIDADE

ARQUIVO - 69
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS

ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO - 59, 65, 67
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*
REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES*
REVISÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS*

ARVORES FRUTÍFERAS - 127
POMARES CASEIROS

AS TARIFAS DE ÔNIBUS - 165
CUSTOS
DESENVOLVIMENTO URBANO
MORALES, CARLOS A.
PLANILHA TARIFÁRIA

ASMARE - 223
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE

ASPECTO COMPORTAMENTAL DO JOVEM - 259
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE

ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE - 83
ALVORADA (RS)
CURITIBA (PR)
DESCONCENTRAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
INTERNAÇÃO DOMICILIAR
POLÍTICA DE SAÚDE
PORTO ALEGRE (RS)
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO
REDE PÚBLICA DE SAÚDE
SANTOS (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS
VISITA DOMICILIAR

ATENÇÃO À GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA - 85
ABORTO CLANDESTINO
ADOLESCENTE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
GRAVIDEZ NA ADOLESCENTE
PAULICS, VERONIKA
POLÍTICA DE SAÚDE

ATENDIMENTO HOSPITALAR –115, 137,155
GRUPO DE APOIO À CRIANÇA COM CÂNCER*
PROGRAMA MÃE-CANGURU*
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*
ATERRO SANITÁRIO - 167, 169, 193
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO

ATOR LOCAL - 265
REQUISITOS PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

ATRAÇÃO DE EMPRESAS PARA O MUNICÍPIO - 211
CONSELHO DE POLÍTICA INDUSTRIAL
EMPRESA
GARIBE FILHO, ROBERTO N.
GOVERNO E SOCIEDADE
PEQUENA EMPRESA

AUGUSTO, RAFAEL OLIVA - 263
REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL

AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA - 15
AÇÃO ADMINISTRATIVA
AUMENTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO
BOLÃO DA NOTINHA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
FERREIRA, ANNA LUIZA SALLES SOUTO
ICMS
IPVA
POLÍTICA TRIBUTÁRIA LOCAL
RONDA ALTA (RS)
TRIBUTAÇÃO
VAZ, JOSÉ CARLOS

AUMENTO DA ACESSIBILIDADE - 197
TODOS TÊM DIREITO A SE LOCOMOVER

AUMENTO DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO 15
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

AVALIANDO A GESTÃO - 17
AÇÃO ADMINISTRATIVA
INDICADOR SOCIAL
SISTEMA DE AVALIAÇÃO
VAZ, JOSÉ CARLOS

B

BAHIA (ESTADO) - 115
GRUPO DE APOIO A CRIANÇA COM CÂNCER

BANCO DO POVO – 103, 129
CRÉDITO POPULAR
PORTOSOL

BASTOS, FERNANDO - 71
SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEORREFERENCIADAS*

BAURU (SP) - 21
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE

BELO HORIZONTE (MG)- 123, 127, 143, 181, 209, 221, 245, 247, 271
AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
LEI DE INCENTIVO À CULTURA
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
POMARES CASEIROS
PROGRAMA MIGUILIM
TV DA CIDADE

BIBLIOTECA CIRCULANTE - 77
BIBLIOTECA NO ÔNIBUS

BIBLIOTECA PÚBLICA LOCAL - 77
BIBLIOTECA NO ÔNIBUS

BIBLIOTECÁRIO - 33
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS

BOLÃO DA NOTINHA - 15
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA

BRASÍLIA (DF) - 87, 103, 123, 239, 247, 267
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA
CRÉDITO POPULAR
INCUBADORAS DE EMPRESAS
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

BRINCAR É COISA SÉRIA- 87
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA

BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA - 87
ABRINQ
ARAÇATUBA (SP)
BRASÍLIA (DF)
BRINCAR É COISA SÉRIA
BRINQUEDO
BRINQUEDOTECA
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
O DIREITO DE BRINCAR: A BRINQUEDOTECA
OURINHOS (SP)
UBERABA (MG)
VAZ, JOSÉ CARLOS

BRINQUEDO - 87
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA

BRINQUEDOTECA - 87
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA

BUROCRACIA - 61
REDUZINDO A BUROCRACIA NA PREFEITURA

C

CABRAL, CRISTINA C. - 169
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
CADASTRO IMOBILIÁRIO FISCAL - 59
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*

CALDAS, EDUARDO DE LIMA - 31, 41, 47, 59, 63, 65, 93, 97, 193
COMBATENDO A EVASÃO ESCOLAR*
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
CONVÊNIOS CRECHES COMUNITÁRIAS
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*
REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES*
REVISÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS*
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO*

CAMELÔ - 263
REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL

CAMPINA GRANDE (PB) - 239
INCUBADORAS DE EMPRESAS
CAMPINAS (SP) - 21, 29, 73, 91, 107, 123, 133, 225
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE
COMBATENDO A DESNUTRIÇÃO INFANTIL
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA
DEFESA CIVIL MUNICIPAL
ESPORTES E CIDADANIA
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
SUPERANDO O GOVERNO CENTRALIZADO

CAMPO MOURÃO (PR) - 253
OUVIDORIA PÚBLICA

CÂNCER INFANTIL - 115
GRUPO DE APOIO A CRIANÇAS COM CÂNCER

CARTÃO SAÚDE* - 19
LACZYNSKI, PATRÍCIA
POLÍTICA DE SAÚDE
SAÚDE

CARVOARIA - 215
COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO

CASA DA FARINHA - 95
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA

CASA DE CULTURA - 213
CASAS DE CULTURA E CIDADANIA

CASA ROSA MULHER - 89
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1996
GÊNERO
MULHER
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
RIO BRANCO (AC)
VAZ, JOSÉ CARLOS
VIOLÊNCIA
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

CASAS DE CULTURA E CIDADANIA - 213
CASA DE CULTURA
CIDADANIA
EXPRESSÃO CULTURAL
GOVERNO E SOCIEDADE
POLÍTICA CULTURAL LOCAL
PRODUÇÃO CULTURAL
VAZ, JOSÉ CARLOS

CEARÁ (ESTADO) - 105
CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA*

CENSO CULTURAL - 29
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA

CENTRO DE BAIRRO - 183
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE

CENTRO DE CONVIVÊNCIA CASA DO TREM - 149
PROJETO MENINAS DE SANTOS

CIDADANIA - 111, 143, 213, 243, 265, 267
CASAS DE CULTURA E CIDADANIA
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*
INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA
PROGRAMA MIGUILIM
REQUISITOS PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL
SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

CÍRCULO DE LEITURA - 159
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ

COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE - 21
AÇÃO ADMINISTRATIVA
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
BAURU (SP)
CAMPINAS (SP)
CONTRIBUINTE
DESBUROCRATIZAÇÃO
DESCENTRALIZAÇÃO
TRIBUTAÇÃO
VAZ, JOSÉ CARLOS
CÓDIGO DE OBRAS - 179

MAIS CASAS COM NOVAS LEIS
CÓDIGO DE ÁGUAS - 111
CONSÓRCIOS DE RECURSOS HÍDRICOS

CÓDIGO SANITÁRIO - 179
MAIS CASAS COM NOVAS LEIS

COLETA SELETIVA DE RESÍDUO – 99,167, 169, 181, 193
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO*

COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS - 167
ATERRO SANITÁRIO
COLETA SELETIVA DE RESÍDUO
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GRIMBERG, ELISABETH
LIXÃO
PORTO ALEGRE (RS)
RECICLAGEM DE RESÍDUOS
RESÍDUO
SOARES, ANA PAULA MACEDO

COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO - 169
ATERRO SANITÁRIO
CABRAL, CRISTINA C.
COLETA SELETIVA DE RESÍDUO
CURITIBA (PR)
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
LIXO QUE NÃO É LIXO
NITERÓI (RJ)
RECICLAGEM DE RESÍDUOS
RESÍDUO
USINA DE COMPOSTAGEM
VAZ, JOSÉ CARLOS
VITÓRIA (ES)

COMBATENDO A DESNUTRIÇÃO INFANTIL - 91
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
CAMPINAS (SP)
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DESNUTRIÇÃO INFANTIL
POLÍTICA DE SAÚDE

COMBATENDO A EVASÃO ESCOLAR* - 93
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EDUCAÇÃO
EVASÃO ESCOLAR
EXPERIÊNCIA INOVADORA
POLÍTICA SOCIAL
SANTA MARIA (RS)

COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA - 95
ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA
CASA DA FARINHA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
FARINHA MÚLTIPLA
POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE À FOME
REGISTRO (SP)
RIBEIRÃO DAS NEVES (MG)
SEGURANÇA ALIMENTAR
VAZ, JOSÉ CARLOS

COMÉRCIO - 183
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE

COMISSÃO CENTRAL DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS - 69
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS

COMISSÃO DE DEFESA CIVIL - 107
DEFESA CIVIL MUNICIPAL

COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO - 215
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
CARVOARIA
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1996
GOVERNO E SOCIEDADE
MATO GROSSO DO SUL (ESTADO)
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

COMPOSTAGEM SIMPLIFICADA - 181
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE

COMUNICAÇÃO – 257, 271
POLÍTICA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS
TV DA CIDADE

CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS - 171
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA
MORETTI, RICARDO S.
SÃO PAULO (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

CONSELHO DE POLÍTICA INDUSTRIAL - 211
ATRAÇÃO DE EMPRESAS PARA O MUNICÍPIO

CONSELHO ESCOLAR - 159
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ

CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA - 217
GOVERNO E SOCIEDADE
POLÍTICA CULTURAL LOCAL
VAZ, JOSÉ CARLOS
CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES - 219
GOVERNO E SOCIEDADE
PARTICIPAÇÃO POPULAR
TRANSPORTE COLETIVO
TRANSPORTE URBANO
VAZ, JOSÉ CARLOS
VIAS PÚBLICAS

CONSTRUÇÃO CIVIL – 55, 187
MELHORANDO A QUALIDADE DAS OBRAS
RECICLAGEM DE ENTULHO

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE* - 25
AÇÃO ADMINISTRATIVA
AÇÃO CONJUNTA
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS
POLÍTICA DE SAÚDE
SAÚDE
SOARES, ANA PAULA MACEDO

CONSÓRCIOS DE RECURSOS HÍDRICOS - 23
AÇÃO ADMINISTRATIVA
ÁGUA
CODIGO DE ÁGUAS
COSTA, ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA
RECURSO HÍDRICO

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS - 27
AÇÃO ADMINISTRATIVA
AÇÃO CONJUNTA
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE*
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA
VAZ, JOSÉ CARLOS

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA - 29
CAMPINAS (SP)
CENSO CULTURAL
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS
CULTURA
POLÍTICA CULTURAL LOCAL
SOARES, ANA PAULA MACEDO

CONTAGEM (MG) - 261
PREPARANDO-SE PARA INTERVIR NA ECONOMIA

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA* - 31
AÇÃO ADMINISTRATIVA
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GUARUJÁ (SP)
POLÍTICA TRIBUTÁRIA LOCAL
TRIBUTAÇÃO

CONTRIBUINTE - 21
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE

CONTROLE SOCIAL - 221, 251
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO* - 221
BELO HORIZONTE (MG)
CONTROLE SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
PERES, URSULA

CONVÊNIOS CRECHES COMUNITÁRIAS - 97
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
CRECHE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
PAULICS, VERONIKA
PORTO ALEGRE (RS)
PRÉ-ESCOLA
PROGRAMA CRECHES COMUNITÁRIAS

COOPAMARE - 99
COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL

COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL - 99
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
COLETA SELETIVA DE RESÍDUO
COOPAMARE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
RESÍDUO
SÃO PAULO (SP)

COOPERATIVAS DE TRABALHADORES - 101
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
SÃO PAULO (SP)

COSTA, ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA - 23, 113, 145, 189, 237
CONSÓRCIOS DE RECURSOS HÍDRICOS
ESCOLA DE ECOLOGIA HUMANA E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA*
GESTÃO MUNICIPAL DA ÁGUA
PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA*
SANEAMENTO AMBIENTAL

CRECHE - 97
CONVÊNIO CRECHES COMUNITÁRIAS

CRÉDITO COMUNITÁRIO – 103, 129, 223
CRÉDITO POPULAR
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
PORTOSOL
CRÉDITO POPULAR - 103
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
BANCO DO POVO

BRASÍLIA (DF)
CRÉDITO COMUNITÁRIO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
LINHA DE CRÉDITO
MICROCRÉDITO
PEQUENO E MICRO EMPREENDEDOR
PORTO ALEGRE (RS)
PROJETO DE LEI
TRABALHO DE FORMA AUTÔNOMA

CRESCIMENTO DA CIDADE - 183
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE

CRIANÇA - 87, 91, 105, 111, 115, 143, 145, 147, 149, 155, 159, 247
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA
COMBATENDO A DESNUTRIÇÃO INFANTIL
CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA*
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*
GRUPO DE APOIO A CRIANÇAS COM CÂNCER
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
PROGRAMA MIGUILIM
PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA*
PROJETO AXÉ
PROJETO MENINAS DE SANTOS
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ

CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA* - 105
ACESSO A ESCOLA
ADOLESCENTE
CEARÁ (ESTADO)
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EDUCAÇÃO
SOARES, ANA PAULA MACEDO

CRITÉRIO DE SELEÇÃO - 57
PROVAS PRÁTICAS PARA SELEÇÃO DE PESSOAL

CULTURA - 29, 145, 229, 255, 259
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS
POLÍTICA MUNICIPAL DE CULTURA
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE
PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA*

CURITIBA (PR) - 83, 169, 233, 239
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO
INCUBADORAS DE EMPRESAS

CUSTOS - 165
AS TARIFAS DE ÔNIBUS

D

DEFESA CIVIL MUNICIPAL - 107
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
CAMPINAS (SP)
COMISSÃO DE DEFESA CIVIL
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
SANTOS (SP)

DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO - 235
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

DESBUROCRATIZAÇÃO – 21, 61
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE
REDUZINDO A BUROCRACIA NA PREFEITURA

DESCENTRALIZAÇÃO - 21
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE

DESCENTRALIZAR - 209
AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA

DESCONCENTRAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE - 83
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE

DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL - 223
COOPERATIVA DE TRABALHADORES
CRÉDITO COMUNITÁRIO
DESENVOLVIMENTO LOCAL
DIADEMA (SP)
DOWBOR, LADISLAU
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
GOVERNO E SOCIEDADE
MARINGÁ (PR)
PORTO ALEGRE (RS)
QUALIFICAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA
REPROFISSIONALIZAÇÃO
SAO PAULO (SP)

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL - 261
PREPARANDO-SE PARA INTERVIR NA ECONOMIA

DESENVOLVIMENTO LOCAL – 223, 265
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
REQUISITOS PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

DESENVOLVIMENTO SOCIAL – 77 a 162
A BIBLIOTECA NO ÔNIBUS
A VIOLÊNCIA NA ESCOLA: COMO ENFRENTÁ-LA?
AÇÃO INTEGRADA NOS BOLSÕES DE POBREZA URBANOS
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
ATENÇÃO À GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA
CASA ROSA MULHER
COMBATENDO A DESNUTRIÇÃO INFANTIL
COMBATENDO A EVASÃO ESCOLAR
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA
CONVÊNIO CRECHES COMUNITÁRIAS
COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL
COOPERATIVAS DE TRABALHADORES
CRÉDITO POPULAR
CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA*
DEFESA CIVIL MUNICIPAL
ECOTURISMO
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*
ESCOLA DE ECOLOGIA HUMANA E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA*
GRUPO DE APOIO A CRIANÇAS COM CÂNCER
IMPLANTANDO O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
KIT PROFISSIONAL
O MUNICÍPIO E A SAÚDE MENTAL
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
PÓLO AGROFLORESTAL
POMARES CASEIROS
PORTOSOL
PROGRAMA BOLSA ESCOLA
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
PROGRAMA MÃE-CANGURU*
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI
PROGRAMA MIGUILIM
PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA*
PROJETO AXÉ
PROJETO MENINAS DE SANTOS
PROJETO SÃO PEDRO
PROVE - PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*
TERRA SOLIDÁRIA
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ
UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

DESENVOLVIMENTO URBANO – 165 a 204
AS TARIFAS DE ÔNIBUS
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS
INTEGRAÇÃO PONTUAL DO TRANSPORTE COLETIVO
INVERTENDO PRIORIDADES NAS VIAS PÚBLICAS
LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
MAIS CASAS COM NOVAS LEIS
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE
PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
RECICLAGEM DE ENTULHO
SANEAMENTO AMBIENTAL
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO*
SISTEMA DE CONTROLE PARA O TRANSPORTE
TODOS TÊM DIREITO A SE LOCOMOVER
TRÓLEBUS
VIDA NOVA PARA O CENTRO DA CIDADE
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

DESNUTRIÇÃO INFANTIL - 91, 95
COMBATENDO A DESNUTRIÇÃO INFANTIL
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA

DESPERDÍCIO EM OBRA – 38, 187
MELHORANDO A QUALIDADE DAS OBRAS
RECICLAGEM DE ENTULHO

DIADEMA (SP) – 203, 223
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

DIREITO À INFORMAÇÃO - 21, 47, 52
A INTERNET E OS MUNICÍPIOS
INFORMAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS

DISTRITO FEDERAL - 131, 133, 153
PROGRAMA BOLSA ESCOLA
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
PROVE - PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL

DOCUMENTAÇÃO HISTÓRICA - 21
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS

DOCUMENTO - 21
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS

DOWBOR, LADISLAU - 53, 54
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
REQUISITOS PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

E

ECOLOGIA – 109, 113
ECOTURISMO
ESCOLA DE ECOLOGIA HUMANA E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA*

ECOTURISMO - 109
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
ECOLOGIA
PARTICIPAÇÃO POPULAR
PNMT - PLANO NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO
TURISMO PREDATÓRIO

EDISCA - 111
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*

EDUCAÇÃO - 37, 93, 105, 111, 113, 131, 161, 247, 257

COMBATENDO A EVASÃO ESCOLAR*
CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA*
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*
ESCOLA DE ECOLOGIA HUMANA E EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA
FUNDEF*
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
POLÍTICA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA BOLSA ESCOLA
UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

EDUCAÇÃO AMBIENTAL – 109, 113
ECOTURISMO
ESCOLA DE ECOLOGIA HUMANA E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA*

EMPRESA - 211
ATRAÇÃO DE EMPRESAS PARA O MUNICÍPIO

ENSINO PÚBLICO - 37, 159, 235
FUNDEF*
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ

ENTULHO - 187
RECICLAGEM DE ENTULHO

ESCOLA - 79
VIOLÊNCIA NA ESCOLA: COMO ENFRENTÁ-LA

ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL* - 111
ADOLESCENTE
CIDADANIA
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EDISCA
EDUCAÇÃO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
FORTALEZA (CE)
MATTOS, JANAÍNA VALÉRIA DE

ESCOLA DE ECOLOGIA HUMANA E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA* - 113
COSTA, ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
ECOLOGIA
EDUCACÃO
EDUCAÇÃO AMBIENTAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
NOVA IGUAÇU (RJ)

ESCOLA PÚBLICA - 235
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

ESPORTE - 225
ESPORTES E CIDADANIA

ESPORTES E CIDADANIA - 225
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
CAMPINAS (SP)
ESPORTE
ESPORTES NO BAIRROS
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
LAZER ESPORTIVO

ESPORTES NOS BAIRROS - 225
ESPORTES E CIDADANIA

EVASÃO ESCOLAR - 93
COMBATENDO A EVASÃO ESCOLAR*

EXPERIÊNCIA INOVADORA – 15, 31, 33, 35, 37, 47, 57, 59, 63, 65, 67, 69, 77, 79, 83, 87, 93, 95, 97, 99, 101, 103, 107, 111, 113, 115, 119, 121, 123, 125, 129, 133, 137, 147, 155, 157, 167, 169, 171, 173, 175, 183, 191, 201, 203, 209, 221, 223, 225, 233, 235, 243, 245, 253, 261, 267, 271
A BIBLIOTECA NO ÔNIBUS
A VIOLÊNCIA NA ESCOLA: COMO ENFRENTÁ-LA
AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
COMBATENDO A EVASÃO ESCOLAR*
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA
CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA*
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
CONVÊNIOS CRECHES COMUNITÁRIAS
COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL
COOPERATIVAS DE TRABALHADORES
CRÉDITO POPULAR
DEFESA CIVIL MUNICIPAL
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*
ESCOLA DE ECOLOGIA HUMANA E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA*
ESPORTES E CIDADANIA
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO
FUNDEF*
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO
GRUPO DE APOIO A CRIANÇAS COM CÂNCER
INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA
INTEGRAÇÃO PONTUAL DO TRANSPORTE COLETIVO
INVERTENDO PRIORIDADES NAS VIAS PÚBLICAS
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
KIT PROFISSIONAL
LEI DE INCENTIVO À CULTURA
O MUNICÍPIO E A SAÚDE MENTAL
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE
OUVIDORIA PÚBLICA
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
PÓLO AGROFLORESTAL
PORTOSOL
PREPARANDO-SE PARA INTERVIR NA ECONOMIA
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
PROGRAMA MÃE-CANGURU*
PROJETO AXÉ*
PROVAS PRÁTICAS PARA SELEÇÃO DE PESSOAL
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS*
REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES*
REVISÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS*
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*
SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS
TERRA SOLIDÁRIA
TV DA CIDADE
VIDA NOVA PARA O CENTRO DA CIDADE
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

EXPERIÊNCIA PREMIADA 1996 – 89, 131, 135, 141, 159, 181 ,215
CASA ROSA MULHER
COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE
PROGRAMA BOLSA ESCOLA
PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ

EXPERIÊNCIA PREMIADA 1997 – 81, 139, 143, 153, 161
AÇÃO INTEGRADA NOS BOLSÕES DE POBREZA URBANOS
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI
PROGRAMA MIGUILIM
PROVE - PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL
UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

EXPRESSÃO CULTURAL - 213
CASAS DE CULTURA E CIDADANIA

F

FARIA, HAMILTON – 116, 229
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS
POLÍTICA MUNICIPAL DE CULTURA

FARINHA MÚLTIPLA - 95
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA

FEIRAS DE PROJETOS - 227
GOVERNO E SOCIEDADE
PARTICIPAÇÃO POPULAR
VAZ, JOSÉ CARLOS

FERREIRA, ANNA LUIZA SALLES SOUTO – 15, 139
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI

FLORIANÓPOLIS (SC) - 239
INCUBADORAS DE EMPRESAS

FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS - 229
AGENTE CULTURAL
CULTURA
FARIA, HAMILTON
GOVERNO E SOCIEDADE
MINAS GERAIS (ESTADO)
OURO FINO (MG)
POLÍTICA CULTURAL LOCAL
PROGRAMA OFICINA DE CULTURA
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP)
SOUZA, VALMIR DE
VAZ, JOSÉ CARLOS

FORMAÇÃO DE COOPERATIVA - 99, 101, 135
COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL
COOPERATIVAS DE TRABALHADORES
PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIO - 33, 35
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS - 33
AÇÃO ADMINISTRATIVA
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
BIBLIOTECÁRIO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
FUNCIONÁRIO PÚBLICO
HÁBITO DE LEITURA
ORIENTAÇÃO À LEITURA
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE MEDIADOR DE LEITURA
PROJETO LEITOR INFINITO
SÃO PAULO (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS - 35
AÇÃO ADMINISTRATIVA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIO
FUNCIONÁRIO PÚBLICO
SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

FORTALEZA (CE) - 111, 239
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*
INCUBADORAS DE EMPRESAS

FÓRUM MUNICIPAL DE CULTURA - 231
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
GOVERNO E SOCIEDADE
POLÍTICA CULTURAL LOCAL

FRANCA (SP) - 37

FUNDEF*
FRANÇA, CÁSSIO LUIZ DE - 263
REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL

FRENTE DE DEFESA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES - 143
PROGRAMA MIGUILIM

FRUTAL (MG) - 207
A INTERNET E OS MUNICÍPIOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO – 33, 35, 57, 61, 161
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
PROVAS PRÁTICAS PARA SELEÇÃO DE PESSOAL
REDUZINDO A BUROCRACIA NA PREFEITURA
UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO - 233
CURITIBA (PR)
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
JACAREÍ (SP)
JUIZ DE FORA (MG)
PARTICIPAÇÃO POPULAR
POLÍTICA CULTURAL LOCAL
SALVADOR (BA)
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

FUNDEF* - 37
EDUCAÇÃO
ENSINO PÚBLICO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
FRANCA (SP)
GUARAPARI (ES)
LACZYNSKI, PATRÍCIA

G

GARIBE FILHO, ROBERTO N. - 211
ATRAÇÃO DE EMPRESAS PARA O MUNICÍPIO

GÊNERO - 89
CASA ROSA MULHER

GEOPROCESSAMENTO - 39
AÇÃO ADMINISTRATIVA
INFORMAÇÃO CARTOGRÁFICA
VAZ, JOSÉ CARLOS

GEORREFERENCIAMENTO - 39, 71
GEOPROCESSAMENTO
SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEORREFERENCIADAS*

GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - 101, 103, 129, 223, 265
COOPERATIVAS DE TRABALHADORES
CRÉDITO POPULAR
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
PORTOSOL
REQUISITOS PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

GESTÃO DE RESÍDUO SÓLIDO - 181
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO - 235
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO
ENSINO PÚBLICO
ESCOLA PÚBLICA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
PARTICIPAÇÃO POPULAR
RECIFE (PE)
VAZ, JOSÉ CARLOS
VITÓRIA (ES)

GESTÃO MUNICIPAL DA ÁGUA - 237
ÁGUA
COSTA, ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA
GOVERNO E SOCIEDADE
RECURSO HÍDRICO

GOVERNO E SOCIEDADE - 207 a 272
A INTERNET E OS MUNICÍPIOS
AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA
ATRAÇÃO DE EMPRESAS PARA O MUNICÍPIO
CASAS DE CULTURA E CIDADANIA
COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA
CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
ESPORTES E CIDADANIA
FEIRAS DE PROJETOS
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS
FÓRUM MUNICIPAL DE CULTURA
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO
GESTÃO MUNICIPAL DA ÁGUA
INCUBADORAS DE EMPRESAS
INFORMAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL
INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA
LEI DE INCENTIVO À CULTURA
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
ORÇAMENTO EM VALORES REAIS
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
OUVIDORIA PÚBLICA
POLÍTICA MUNICIPAL DE CULTURA
POLÍTICA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE
PREPARANDO-SE PARA INTERVIR NA ECONOMIA
REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL
REQUISITOS PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL
SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO
SIMPLIFICANDO O ORÇAMENTO
TV DA CIDADE

GRAVIDEZ DA ADOLESCENTE - 85
ATENÇÃO À GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA

GRIMBERG, ELISABETH - 167
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS

GRUPO DE APOIO A CRIANÇAS COM CÂNCER - 115
BAHIA (ESTADO)
CÂNCER INFANTIL
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
MATTOS, JANAÍNA VALÉRIA DE
POLÍTICA DE SAÚDE
SAÚDE

GUARUJÁ (SP) - 31
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA*

GUARAPARI (ES) - 37
FUNDEF*

H

HABITAÇÃO - 81, 171, 179, 203
AÇÃO INTEGRADA NOS BOLSÕES DE POBREZA URBANOS
CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS
MAIS CASAS COM NOVAS LEIS
ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

HÁBITO DE LEITURA - 14
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS

I

ICAPUÍ (CE) -159, 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ

ICMS - 15
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA

IDH - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - 41
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*

IGUARAÇU (PR) - 157
TERRA SOLIDÁRIA

IJUÍ (RS) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

IMPLANTANDO O PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA - 117
PGRM
RENDA MÍNIMA
VAZ, JOSÉ CARLOS

INCUBADORAS DE EMPRESAS - 239
BRASÍLIA (DF)
CAMPINA GRANDE (PB)
CURITIBA (PR)
FLORIANÓPOLIS (SC)
FORTALEZA (CE)
GOVERNO E SOCIEDADE
ITU (SP)
PORTO ALEGRE (RS)
QUALIDADE DE VIDA
RECIFE (PE)
RIO DE JANEIRO (RJ)
SANTA RITA DO SAPUCAÍ (MG)
SÃO CARLOS (SP)
SÃO PAULO (SP)
SOARES, ANA PAULA MACEDO

INDICADOR FINANCEIRO MUNICIPAL - 41
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*

INDICADOR SOCIAL - 17, 41, 247
AVALIANDO A GESTÃO
MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO* - 41
AÇÃO ADMINISTRATIVA
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
IDH - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
INDICADOR FINANCEIRO MUNICIPAL
ÍNDICE DE CAPACIDADE CONTRIBUTIVA MUNICIPAL
ÍNDICE DE GESTÃO LOCAL
ÍNDICE SOCIAL LOCAL

ÍNDICE DE CAPACIDADE CONTRIBUTIVA MUNICIPAL - 41
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*

ÍNDICE DE GESTÃO LOCAL - 41
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*

ÍNDICE MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS - 51, 53
MEDINDO A QUALIDADE DE VIDA
MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO

ÍNDICE SOCIAL LOCAL - 41
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*

ÍNDICE SOCIAL MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS - 41, 51, 53
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*
MEDINDO A QUALIDADE DE VIDA

MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO
INFORMAÇÃO CARTOGRÁFICA - 39, 71
GEOPROCESSAMENTO
SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEORREFERENCIADAS*

INFORMAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL - 241
GOVERNO E SOCIEDADE
PROJETO DE LEI
RIO DE JANEIRO (RJ)
VAZ, JOSÉ CARLOS

INFORMÁTICA - 45, 243
INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA
INFORMÁTICA NA PREFEITURA

INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA - 243
ACESSO A INFORMAÇÃO
CIDADANIA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
INFORMÁTICA
INTERNET
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

INFORMÁTICA NA PREFEITURA - 45
AÇÃO ADMINISTRATIVA
INFORMÁTICA
VAZ, JOSÉ CARLOS

INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO - 103, 129
CRÉDITO POPULAR
PORTOSOL

INTEGRAÇÃO PONTUAL DO TRANSPORTE COLETIVO - 173
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
RIBEIRÃO PRETO (SP)
TERMINAL DE PASSAGEIRO
TRANSPORTE COLETIVO
TRANSPORTE URBANO
VAZ, JOSÉ CARLOS

INTERNAÇÃO DOMICILIAR - 83, 115, 137, 155
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
GRUPO DE APOIO A CRIANÇAS COM CÂNCER*
PROGRAMA MÃE-CANGURU*
SÁUDE CRIANÇA RENASCER*

INTERNET – 45, 207, 241, 243
A INTERNET E OS MUNICÍPIOS
INFORMAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL
INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA
INFORMÁTICA NA PREFEITURA

INVERTENDO PRIORIDADES NAS VIAS PÚBLICAS - 175
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
SANTO ANDRÉ (SP)
SISTEMA VIÁRIO
VAZ, JOSÉ CARLOS
VIAS PÚBLICAS

IPATINGA (MG) - 81
AÇÃO INTEGRADA NOS BOLSÕES DE POBREZA URBANOS

IPTU - 31, 47, 59, 63, 65, 71
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS*
REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES*
SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEORREFERENCIADAS*

IPVA - 15
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA

ISS - 63,
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS*

ITABIRA (MG) - 271
TV DA CIDADE

ITU (SP) - 239
INCUBADORAS DE EMPRESAS

J

JACAREÍ (SP) - 233
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO

JAGUARÉ (ES) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

JUIZ DE FORA (MG) - 233
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO

JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO* - 47
AÇÃO ADMINISTRATIVA
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
POLÍTICA TRIBUTÁRIA LOCAL
VITÓRIA DA CONQUISTA (BA)

JUVENTUDE - 259
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE

K

KIT PROFISSIONAL - 119
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
RIO BRANCO (AC)
TRABALHO DE FORMA AUTÔNOMA
VAZ, JOSÉ CARLOS

L

LACZYNSKI, PATRÍCIA – 19, 37, 67, 147, 193
CARTÃO SAÚDE*
FUNDEF*
PROJETO AXÉ
REVISÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS*
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO*

LAZER ESPORTIVO - 225
ESPORTES E CIDADANIA

LEGISLAÇÃO - 63
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS*

LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - 177
DESENVOLVIMENTO URBANO
LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA
URBANIZAÇÃO
USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
VAZ, JOSÉ CARLOS

LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA LOCAL - 59, 65
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*
REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES*

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA - 171, 177, 179, 203
CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS
LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
MAIS CASAS COM NOVAS LEIS
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - 47, 221, 251
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

LEI DE INCENTIVO À CULTURA - 245
BELO HORIZONTE (MG)
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
POLÍTICA CULTURAL LOCAL
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP)
SÃO PAULO (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

LEI DE ORÇAMENTO ANUAL - 47, 221, 251
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

LIMPEZA URBANA - 181, 193
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DO LIXO*

LINHA DE CRÉDITO - 103, 129
CRÉDITO POPULAR
PORTOSOL

LIXO QUE NÃO É LIXO - 167, 169, 187
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3 Rs
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
RECICLAGEM DE ENTULHO

LIXÃO - 167
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS

LONDRINA (PR) - 141, 261
PREPARANDO-SE PARA INTERVIR NA ECONOMIA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA

M

MAIS CASAS COM NOVAS LEIS - 179
CÓDIGO DE OBRAS
CÓDIGO SANITÁRIO
DESENVOLVIMENTO URBANO
HABITAÇÃO
LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA
VAZ, JOSÉ CARLOS

MARECHAL CÂNDIDO RONDON (PR) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

MANUTENÇÃO PREDIAL - 49
MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE PRÓPRIOS

MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE PRÓPRIOS - 49
MANUTENÇÃO PREDIAL
PRÉDIO PÚBLICO
SILVA, GUILHERME HENRIQUE DE PAULA E

MARILIA (SP) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

MARINGÁ (PR) - 223
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL

MATO GROSSO DO SUL (ESTADO) - 215
COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO

MATTOS, JANAÍNA VALÉRIA DE - 111, 115, 137, 145
ESCOLA DE DANÇA E INTEGRAÇÃO SOCIAL*
GACC-BAHIA - GRUPO DE APOIO À CRIANÇA COM CÂNCER
PROGRAMA MÃE-CANGURU*

PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA*
MÉDICO DE FAMÍLIA - 139, 141
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA

MEDINDO A QUALIDADE DE VIDA - 51
AÇÃO ADMINISTRATIVA
ÍNDICE MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS
ÍNDICE SOCIAL MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS
PESQUISA PÓLIS
QUALIDADE DE VIDA
VAZ, JOSÉ CARLOS

MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO - 53
AÇÃO ADMINISTRATIVA
INDICADOR SOCIAL
ÍNDICE MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS
ÍNDICE SOCIAL MUNICIPAL DO INSTITUTO PÓLIS
PESQUISA PÓLIS
QUALIDADE DE VIDA
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

MELHORANDO A QUALIDADE DAS OBRAS - 55
AÇÃO ADMINISTRATIVA
CONSTRUÇÃO CIVIL
DESPERDÍCIO EM OBRA
PINTO, CÉSAR AUGUSTO DE PAULA
PINTO, TARCÍSIO DE PAULA

MERCADO INFORMAL - 129, 263
PORTOSOL
REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL

MICROCRÉDITO – 103, 129
CRÉDITO POPULAR
PORTOSOL

MINAS GERAIS (ESTADO) - 229
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS

MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE - 181
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
ASMARE
BELO HORIZONTE (MG)
COLETA SELETIVA DE RESÍDUO
COMPOSTAGEM SIMPLIFICADA
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1996
GESTÃO DE RESÍDUO SÓLIDO
LIMPEZA URBANA
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
PROJETO PONTO VERDE
PROJETO VILAS E FAVELAS
RECICLAGEM DO ENTULHO

MORALES, CARLOS A. - 165
AS TARIFAS DE ÔNIBUS

MOREIRA, ROBERTO - 185, 195
PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
SISTEMA DE CONTROLE PARA O TRANSPORTE

MORETTI, RICARDO S. - 171
CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS

MORTALIDADE INFANTIL - 137
PROGRAMA MÃE-CANGURU*

MULHER - 89
CASA ROSA MULHER

N

NESCO - NÚCLEO DE ESTUDOS EM SAÚDE COLETIVA - 141
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA

NITERÓI (RJ) - 139, 169
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE HITERÓI

NOVA IGUAÇU (RJ) - 113
ESCOLA DE ECOLOGIA HUMANA E EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA*

O DIREITO DE BRINCAR: A BRINQUEDOTECA - 87
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA

O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO - 247
ACESSO A ESCOLA
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
AMERICANA (SP)
ARAÇATUBA (SP)
ARARAQUARA (SP)
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL
BELO HORIZONTE (MG)
BRASILIA (DF)
CRIANÇA
EDUCAÇÃO
GOVERNO E SOCIEDADE
ICAPUÍ (CE)
IJUÍ (RS)
INDICADOR SOCIAL
JAGUARÉ (ES)
MARECHAL CÂNDIDO RONDON (PR)
MARILIA (SP)
PESQUISA PÓLIS
PIÚMA (ES)
RESENDE (RJ)
RIO CLARO (SP)
SANTO ANDRÉ (SP)
SANTOS (SP)
SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP)
SÃO CAETANO DO SUL (SP)
SÃO CARLOS (SP)
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO
VITÓRIA (ES)

O MUNICÍPIO E A SAÚDE MENTAL - 121
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
POLÍTICA DE SAÚDE
SANTOS (SP)
SAÚDE MENTAL

O

ÔNIBUS - 199
TRÓLEBUS

ÔNIBUS-BIBLIOTECA - 77
BIBLIOTECA NO ÔNIBUS

ÔNIBUS-CIDADÃO - 267
SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - 221, 249, 269
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO
ORÇAMENTO EM VALORES REAIS
SIMPLIFICANDO O ORÇAMENTO

ORÇAMENTO EM VALORES REAIS - 249
GOVERNO E SOCIEDADE
ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO
VAZ, JOSÉ CARLOS

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - 251
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
GOVERNO E SOCIEDADE
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA
LEI DE ORÇAMENTO ANUAL
PLANO PLURIANUAL
RECURSOS PÚBLICO

ORIENTAÇÃO À LEITURA - 33, 159
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ

OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE - 183
CENTRO DE BAIRRO
COMERCIO
CRESCIMENTO DA CIDADE
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
PORTO ALEGRE (RS)
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO
PROJETO CENTRO DE BAIRRO
SERVIÇO PÚBLICO
VAZ, JOSÉ CARLOS

OURINHOS (SP) - 87
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA

OURO FINO (MG) - 229
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS

OUVIDOR PÚBLICO - 253
OUVIDORIA PÚBLICA

OUVIDORIA PÚBLICA - 253
CAMPO MOURÃO (PR)
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
OUVIDOR PÚBLICO
PARANAGUÁ (PR)
VAZ, JOSÉ CARLOS

P

PARANAGUÁ (PR) - 253
OUVIDORIA PÚBLICA

PARANÁ (ESTADO) - 161
UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

PARTICIPAÇÃO POPULAR - 47, 109, 123, 141, 151, 217, 219, 227, 233, 235
CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
CONSELHO MUINICIPAL DE CULTURA
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
ECOTURISMO
FEIRAS DE PROJETOS
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
PROJETO SÃO PEDRO

PAULICS, VERONIKA - 57,81, 85, 97, 161, 259, 271
AÇÃO INTEGRADA NOS BOLSÕES DE POBREZA URBANOS
ATENÇÃO À GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA
CONVÊNIO CRECHES COMUNITÁRIAS
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE
TERRA SOLIDÁRIA
TV DA CIDADE
UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

PEQUENA EMPRESA - 211
ATRAÇÃO DE EMPRESAS PARA O MUNICÍPIO

PEQUENO E MICRO EMPREENDEDOR - 103
CRÉDITO POPULAR

PERES, URSULA - 221
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*

PESQUISA PÓLIS - 51, 53, 247
MEDINDO A QUALIDADE DE VIDA
MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

PGRM - 117, 133
IMPLANTANDO O PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

PINTO, CÉSAR AUGUSTO DE PAULA - 55
MELHORANDO A QUALIDADE DAS OBRAS

PINTO, TARCÍSIO DE PAULA - 55
MELHORANDO A QUALIDADE DAS OBRAS

PIÚMA (ES) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

PLANILHA TARIFÁRIA - 165
AS TARIFAS DE ÔNIBUS

PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTES - 185
DESENVOLVIMENTO URBANO
MOREIRA, ROBERTO
PARTICIPAÇÃO POPULAR
TRÂNSITO
TRANSPORTE COLETIVO
TRANSPORTE URBANO
VIAS PÚBLICAS

PLANO PLURIANUAL – 47, 221, 251
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*

PNMT - PLANO NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO – 81,109
AÇÃO INTEGRADA NOS BOLSÕES DE POBREZA URBANOS
ECOTURISMO

PÓLO AGROFLORESTAL - 125
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
QUALIDADE DE VIDA
REFORMA AGRÁRIA
RIO BRANCO (AC)
VAZ, JOSÉ CARLOS

POLÍTICA CULTURAL LOCAL – 29, 209, 213, 217, 229, 231, 233, 245, 255
AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA
CASAS DE CULTURA E CIDADANIA
CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS
FORUM MUNICIPAL DE CULTURA
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO
LEI DE INCENTIVO À CULTURA
POLÍTICA MUNICIPAL DE CULTURA

POLÍTICA DE ABASTECIMENTO - 123
ABASTECIMENTO
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
BELO HORIZONTE (MG)
BRASILIA (DF)
CAMPINAS (SP)
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
PARTICIPAÇÃO POPULAR
QUALIDADE DE VIDA
SANTO ANDRÉ (SP)

POLÍTICA DE SAÚDE – 19, 25, 83, 85, 91, 115, 121, 137, 139,141, 145, 155, 191
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
ATENÇÃO À GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA
CARTÃO SAÚDE*
COMBATENDO A DESNUTRIÇÃO INFANTIL
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE*
CONSTRUÇÃO CIVIL
GRUPO DE APOIO A CRIANÇAS COM CÂNCER
MELHORANDO A QUALIDADE DAS OBRAS
O MUNICÍPIO E A SAÚDE MENTAL
PROGRAMA MÃE-CANGURU*
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI
PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA*
RECICLAGEM DE ENTULHO
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*

POLÍTICA MUNICIPAL DE CULTURA - 255
CULTURA
FARIA, HAMILTON
GOVERNO E SOCIEDADE
POLÍTICA CULTURAL LOCAL
SOUZA, VALMIR DE

POLÍTICA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS - 257
COMUNICAÇÃO
EDUCAÇÃO
GOVERNO E SOCIEDADE
SAULE JÚNIOR, NELSON

POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE - 259
ACESSO A ESCOLA
ASPECTO COMPORTAMENTAL DO JOVEM
CULTURA
GOVERNO E SOCIEDADE
JUVENTUDE
PAULICS, VERONIKA
PROFISSIONALIZAÇÃO
PROGRAMA DE SAÚDE
VAZ, JOSÉ CARLOS

POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE À FOME - 95, 123
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA
POLÍTCA DE ABASTECIMENTO

POLÍTICA TRIBUTÁRIA LOCAL – 15, 21, 31, 41, 47, 59, 63, 65, 67
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA*
INDICADORES DE DESEMPENHO DE ARRECADAÇÃO*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*
REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES*
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS*
REVISÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS*

POMARES CASEIROS - 127
ARVORES FRUTÍFERAS
BELO HORIZONTE (MG)
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PROGRAMA PRÓ-POMAR
VAZ, JOSÉ CARLOS

PORTADORES DE DEFICIÊNCIA - 197
TODOS TÊM DIREITO A SE LOCOMOVER

PORTO ALEGRE (RS) – 83, 97, 103, 129, 167, 183, 223, 239
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS
CONVÊNIOS CRECHES COMUNITÁRIAS
CRÉDITO POPULAR
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
INCUBADORAS DE EMPRESAS
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE
PORTOSOL

PORTOSOL - 129
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO
MERCADO INFORMAL
MICROCRÉDITO
PORTO ALEGRE (RS)

PRÉ-ESCOLA - 97
CONVÊNIO CRECHES COMUNITÁRIAS

PRÉDIO PÚBLICO - 49
MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE PRÓPRIOS

PREPARANDO-SE PARA INTERVIR NA ECONOMIA - 261
CONTAGEM (MG)
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
LONDRINA (PR)
QUALIDADE DE VIDA
VAZ, JOSÉ CARLOS

PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - 183
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE

PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO - 83
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE

PRODUÇÃO CULTURAL - 213
CASAS DE CULTURA E CIDADANIA

PROFISSIONALIZAÇÃO - 259
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE

PROGRAMA BOLSA ESCOLA - 131
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DISTRITO FEDERAL
EDUCAÇÃO
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1996
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

PROGRAMA CRECHES COMUNITÁRIAS - 97
CONVÊNIO CRECHES COMUNITÁRIAS

PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO - 73
SUPERANDO O GOVERNO CENTRALIZADO

PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE MEDIADOR DE LEITURA - 33
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS

PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA - 133
CAMPINAS (SP)
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DISTRITO FEDERAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
PGRM
RENDA MÍNIMA
SALVADOR (BA)
VAZ, JOSÉ CARLOS

PROGRAMA DE RACIONALIZAÇÃO DE SISTEMA ADMINISTRATIVO - 61
REDUZINDO A BUROCRACIA NA PREFEITURA

PROGRAMA DE SAÚDE - 19, 25, 91, 137, 139, 141
CARTÃO SAÚDE*
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE*
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE
PROGRAMA MÃE-CANGURU*

PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*

PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA - 135
APOIO A INICIATIVA INDIVIDUAL
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1996
FORMAÇÃO DE COOPERATIVA
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
QUIXADÁ (CE)
VAZ, JOSÉ CARLOS

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA – 81, 89, 131, 139, 141, 143, 153, 181, 201, 203, 215
AÇÃO INTEGRADA NOS BOLSÕES DE POBREZA URBANOS
CASA ROSA MULHER
COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE
PROGRAMA BOLSA ESCOLA
PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI
PROGRAMA MIGUILIM
PROVE - PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ
UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

PROGRAMA MÃE-CANGURU* - 137
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
MATTOS, JANAÍNA VALÉRIA DE
MORTALIDADE INFANTIL
POLÍTICA DE SAÚDE
SANTOS (SP)
SAÚDE

PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA - 141
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1996
LONDRINA (PR)
NESCO - NÚCLEO DE ESTUDOS EM SAÚDE COLETIVA
PARTICIPAÇÃO POPULAR
POLÍTICA DE SAÚDE
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
SAÚDE

PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI - 139
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1997
FERREIRA, ANNA LUIZA SALLES SOUTO
MÉDICO DE FAMÍLIA
POLÍTICA DE SAÚDE
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
VAZ, JOSÉ CARLOS

PROGRAMA MIGUILIM - 143
ADOLESCENTE
BELO HORIZONTE (MG)
CIDADANIA
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1997
FRENTE DE DEFESA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
VAZ, JOSÉ CARLOS

PROGRAMA OFICINA DE CULTURA - 229
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS

PROGRAMA PRÓ-POMAR - 127
POMARES CASEIROS

PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA* - 145
ADOLESCENTE
COSTA, ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA
CRIANÇA
CULTURA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
MATTOS, JANAÍNA VALÉRIA DE
POLÍTICA DE SAÚDE
SAÚDE

PROJETO AXÉ* - 147
ADOLESCENTE
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
SALVADOR (BA)
SOARES, BEZINHA LOPES DA CUNHA
LACZYNSKI, PATRÍCIA

PROJETO CENTRO DE BAIRRO - 183
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE

PROJETO DE LEI - 103, 241
CRÉDITO POPULAR
INFORMAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL

PROJETO LEITOR INFINITO - 33
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS

PROJETO MENINAS DE SANTOS - 149
ADOLESCENTE
CENTRO DE CONVIVÊNCIA CASA DO TREM
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PROSTITUIÇÃO INFANTIL
SANTOS (SP)
SOARES, ANA PAULA MACEDO

PROJETO PELA VIDA, NÃO À VIOLÊNCIA - 79
VIOLÊNCIA NA ESCOLA: COMO ENFRENTÁ-LA
PROJETO PONTO VERDE - 181
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE

PROJETO RENASCER - 155
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*

PROJETO SÃO PEDRO - 151
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PARTICIPAÇÃO POPULAR
QUALIDADE DE VIDA
SOARES, ANA PAULA MACEDO
URBANIZAÇÃO
USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
VITÓRIA (ES)

PROJETO UNIVERSIDADE DO PROFESSOR - 161
UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

PROJETO VILAS E FAVELAS - 181
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE

PRÓPRIOS MUNICIPAIS- 49
MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE PRÓPRIOS

PROSANEAR - 191
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ

PROSTITUIÇÃO INFANTIL - 149
PROJETO MENINAS DE SANTOS

PROVAS PRÁTICAS PARA SELEÇÃO DE PESSOAL - 57
AÇÃO ADMINISTRATIVA
CRITÉRIO DE SELEÇÃO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
FUNCIONÁRIO PÚBLICO
SANTO ANDRÉ (SP)
SÃO PAULO (SP)

PROVE - PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL - 153
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
DISTRITO FEDERAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1997
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
VAZ, JOSÉ CARLOS

Q

QUALIDADE DE VIDA – 51, 53, 125, 151, 191, 199, 203, 239, 261
INCUBADORAS DE EMPRESAS
MEDINDO A QUALIDADE DE VIDA
MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO
PÓLO AGROFLORESTAL
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
PREPARANDO-SE PARA INTERVIR NA ECONOMIA
PROJETO SÃO PEDRO
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ
TRÓLEBUS
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

QUALIFICAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA - 135, 223
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

QUIXADÁ (CE) - 135
PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

R

RACIONALIZAÇÃO - 61
REDUZINDO A BUROCRACIA NA PREFEITURA

RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO* - 59
ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO
CADASTRO IMOBILIÁRIO FISCAL
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
IPTU
LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA LOCAL
POLÍTICA TRIBUTÁRIA LOCAL
SANTANA DE PARNAÍBA (SP)

RECICLAGEM DE ENTULHO - 187
CONSTRUÇÃO CIVIL
DESENVOLVIMENTO URBANO
ENTULHO
USINA DE RECICLAGEM
VAZ, JOSÉ CARLOS

RECICLAGEM DE RESÍDUOS - 167, 169, 181, 187, 193
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE BELO HORIZONTE
RECICLAGEM DE ENTULHO
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO*

RECIFE (PE) - 203, 207, 235, 239
A INTERNET E OS MUNICÍPIOS
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO
INCUBADORAS DE EMPRESAS
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

RECURSO HÍDRICO - 23, 189, 237
CONSÓRCIOS DE RECURSOS HÍDRICOS
GESTÃO MUNICIPAL DA ÁGUA
SANEAMENTO AMBIENTAL

RECURSO PÚBLICO –47, 151, 221
CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
REDE PÚBLICA DE SAÚDE - 83
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE

REDUZINDO A BUROCRACIA NA PREFEITURA - 61
AÇÃO ADMINISTRATIVA
BUROCRACIA
FUNCIONÁRIO PÚBLICO
PROGRAMA DE RACIONALIZAÇÃO DE SISTEMA ADMINISTRATIVO
RACIONALIZAÇÃO
VAZ, JOSÉ CARLOS

REFORMA AGRÁRIA - 125, 157
PÓLO AGROFLORESTAL
TERRA SOLIDÁRIA

REGISTRO (SP) - 95
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA

REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL - 263
AUGUSTO, RAFAEL OLIVA
CAMELÔ
FRANÇA, CÁSSIO LUIZ DE
GOVERNO E SOCIEDADE
MERCADO INFORMAL
TRABALHO DE FORMA AUTÔNOMA

RENDA MÍNIMA - 117, 131, 133
IMPLANTANDO O PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA
PROGRAMA BOLSA ESCOLA
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA

REPROFISSIONALIZAÇÃO - 223
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL

REQUISITOS PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL - 265
ATOR LOCAL
CIDADANIA
DESENVOLVIMENTO LOCAL
DOWBOR, LADISLAU
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
GOVERNO E SOCIEDADE

RESENDE (RJ) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

RESÍDUO - 99, 167, 169
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL

REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS* - 63
AÇÃO ADMINISTRATIVA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
IPTU
ISS
LEGISLAÇÃO
POLÍTICA TRIBUTÁRIA LOCAL
RIBEIRÃO PIRES (SP)
SILVA, GUILHERME HENRIQUE DE PAULA E
TRIBUTAÇAO

REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES* - 65
ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA LOCAL
POLÍTICA TRIBUTÁRIA LOCAL
TIETÊ (SP)

REVISÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS* - 67
AÇÃO ADMINISTRATIVA
ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
LACZYNSKI, PATRÍCIA
POLÍTICA TRIBUTÁRIA LOCAL
SANTO ANDRÉ (SP)
TRIBUTAÇAO

RIBEIRÃO DAS NEVES (MG) - 95
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA

RIBEIRÃO PIRES (SP) - 63
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS*

RIBEIRÃO PRETO (SP) - 173
INTEGRAÇÃO PONTUAL DO TRANSPORTE COLETIVO

RIO BRANCO (AC) - 89, 119, 125
CASA ROSA MULHER
KIT PROFISSIONAL
PÓLO AGROFLORESTAL

RIO CLARO (SP) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

RIO DE JANEIRO (RJ) - 155, 239, 241
INCUBADORAS DE EMPRESAS
INFORMAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*

ROLNIK, RAQUEL - 203
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

RONDA ALTA (RS) - 15
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA

S

SALVADOR (BA) -133, 147, 233
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
PROJETO AXÉ*
SANEAMENTO - 189, 191
SANEAMENTO AMBIENTAL
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ

SANEAMENTO AMBIENTAL - 189
ÁGUA
COSTA, ANTÔNIO JOSÉ FARIA DA
DESENVOLVIMENTO URBANO
RECURSO HÍDRICO
SANEAMENTO

SANEAMENTO BÁSICO - 191
SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ

SANEAMENTO BÁSICO EM ANGRA DOS REIS-RJ - 191
ALMEIDA, MARCO ANTÔNIO DE
ANGRA DOS REIS (RJ)
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
POLÍTICA DE SAÚDE
PROSANEAR
QUALIDADE DE VIDA
SANEAMENTO BÁSICO

SANTA MARIA (RS) - 93
COMBATENDO A EVASÃO ESCOLAR*

SANTA RITA DO SAPUCAÍ (MG) - 239
INCUBADORAS DE EMPRESAS

SANTANA DE PARNAÍBA (SP) - 59
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO*

SANTO ANDRÉ (SP) – 57, 67, 123, 175, 247
INVERTENDO PRIORIDADES NAS VIAS PÚBLICAS
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
POLÍTICA DE ABASTECIMENTO
PROVAS PRÁTICAS PARA SELEÇÃO DE PESSOAL
REVISÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS*

SANTOS (SP) – 83, 107, 121, 137, 149, 247
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
DEFESA CIVIL MUNICIPAL
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
O MUNICÍPIO E A SAÚDE MENTAL
PROGRAMA MÃE-CANGURU*
PROJETO MENINAS DE SANTOS

SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP) – 35, 247
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

SÃO CAETANO DO SUL (SP) - 247
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

SÃO CARLOS (SP) - 239, 247
INCUBADORAS DE EMPRESAS
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (SP) - 53
MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (SP) – 133, 209, 229, 243, 245
AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO
INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA
LEI DE INCENTIVO À CULTURA

SÃO LUÍS (MA) - 201
VIDA NOVA PARA O CENTRO DA CIDADE

SÃO PAULO (SP) - 33, 57, 69, 79, 77, 99, 101, 171, 209, 223, 245
AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA
BIBLIOTECA NO ÔNIBUS
CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS
COOPERATIVAS DE CATADORES DE PAPEL
COOPERATIVAS DE TRABALHADORES
DESENVOLVIMENTO E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS
INCUBADORAS DE EMPRESAS
LEI DE INCENTIVO À CULTURA
PROVAS PRÁTICAS PARA SELEÇÃO DE PESSOAL
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS
VIOLÊNCIA NA ESCOLA: COMO ENFRENTÁ-LA

SAULE JÚNIOR, NELSON - 257
POLÍTICA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS

SAÚDE - 19, 25, 115, 137, 139, 141, 145, 155
CARTÃO SAÚDE*
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE*
GRUPO DE APOIO A CRIANÇAS COM CÂNCER
PROGRAMA MÃE-CANGURU*
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITÉRÓI
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
PROGRAMA SOCIAL DA MANGUEIRA*
SAÚDE CRIANÇA RENASCER

SAÚDE CRIANÇA RENASCER* - 155
ADOLESCENTE
ATENDIMENTO HOSPITALAR
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA INOVADORA
POLÍTICA DE SAÚDE
PROJETO RENASCER
RIO DE JANEIRO (RJ)
SOARES, BEZINHA LOPES DA CUNHA

SAÚDE MENTAL - 121

O MUNICÍPIO E A SAÚDE MENTAL
SEGURANÇA ALIMENTAR - 95
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA

SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - 267
ACESSO A INFORMAÇÃO
BRASÍLIA (DF)
CIDADANIA
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
ÔNIBUS-CIDADÃO
SOARES, ANA PAULA MACEDO
VAZ, JOSÉ CARLOS

SILVA, GUILHERME HENRIQUE DE PAULA E - 49, 63
MANUTENÇÃO PREVENTIVA DE PRÓPRIOS
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS*

SIMPLIFICANDO O ORÇAMENTO 269
GOVERNO E SOCIEDADE
ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO
VAZ, JOSÉ CARLOS

SISTEMA DE AVALIAÇÃO - 17
AVALIANDO A GESTÃO

SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO* - 193
ANGRA DOS REIS (RJ)
CALDAS, EDUARDO DE LIMA
COLETA SELETIVA DE RESÍDUO
DESENVOLVIMENTO URBANO
RECICLAGEM DE RESÍDUOS
LACZYNSKI, PATRÍCIA
USINA DE LIXO

SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEORREFERENCIADAS* - 71
AÇÃO ADMINISTRATIVA
BASTOS, FERNANDO
GEOPROCESSAMENTO
GEORREFERENCIAMENTO
INFORMAÇÃO CARTOGRÁFICA

SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS - 69
AÇÃO ADMINISTRATIVA
ARQUIVO
COMISSÃO CENTRAL DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS
DIREITO À INFORMAÇÃO
DOCUMENTAÇÃO HISTÓRICA
DOCUMENTO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
SÃO PAULO (SP)
VAZ, JOSÉ CARLOS

SISTEMA VIÁRIO - 11, 197
INVERTENDO PRIORIDADES NAS VIAS PÚBLICAS
TODOS TÊM DIREITO A SE LOCOMOVER

SISTEMA DE CONTROLE PARA O TRANSPORTE - 195
DESENVOLVIMENTO URBANO
MOREIRA, ROBERTO
TRANSPORTE COLETIVO
TRANSPORTE PÚBLICO

SOARES, ANA PAULA MACEDO –25, 29, 105, 149, 151, 167, 239, 267
COLETA SELETIVA E O PRINCÍPIO DOS 3RS
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE*
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE CULTURA
CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA*
INCUBADORAS DE EMPRESAS
PROJETO MENINAS DE SANTOS
PROJETO SÃO PEDRO
SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

SOARES, BEZINHA LOPES DA CUNHA - 147, 155
PROJETO AXÉ
SAÚDE CRIANÇA RENASCER*

SOUZA, VALMIR DE - 229, 255
AÇÃO CULTURAL DESCENTRALIZADA
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS
POLÍTICA MUNICIPAL DE CULTURA

SUPERANDO O GOVERNO CENTRALIZADO - 73
AÇÃO ADMINISTRATIVA
CAMPINAS (SP)
PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO
VAZ, JOSÉ CARLOS

T

TERMINAL DE PASSAGEIRO - 173
INTEGRAÇÃO PONTUAL DO TRANSPORTE COLETIVO

TERRA SOLIDÁRIA - 157
EXPERIÊNCIA INOVADORA
IGUARAÇU (PR)
PAULICS, VERONIKA
REFORMA AGRÁRIA
TRABALHADOR AGRÍCOLA VOLANTE

TIETÊ (SP) - 65
REVISÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES*

TODOS TÊM DIREITO A SE LOCOMOVER - 197
AUMENTO DA ACESSIBILIDADE
DESENVOLVIMENTO URBANO
PORTADORES DE DEFICIÊNCIA
VAZ, JOSÉ CARLOS
VIAS PÚBLICAS

TRABALHADOR AGRÍCOLA VOLANTE - 157
TERRA SOLIDÁRIA
TRABALHO DE FORMA AUTÔNOMA - 103, 119, 263
CRÉDITO POPULAR
KIT PROFISSIONAL
REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO INFORMAL

TRÂNSITO - 185, 199
PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
TRÓLEBUS
TRANSPORTE COLETIVO - 173, 185, 195, 199, 219
CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
INTEGRAÇÃO PONTUAL DO TRANSPORTE COLETIVO
PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
SISTEMA DE CONTROLE PARA O TRANSPORTE
TRÓLEBUS

TRANSPORTE PÚBLICO - 195, 199
SISTEMA DE CONTROLE PARA O TRANSPORTE
TRÓLEBUS

TRANSPORTE URBANO - 173, 195, 199, 219
CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
INTEGRAÇÃO PONTUAL DO TRANSPORTE COLETIVO
PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
TRÓLEBUS

TRIBUTAÇÃO – 15, 21, 31, 47, 59, 63, 67
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DE ICMS E IPVA
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA*
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*
RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO
REVISÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS
REVISÃO DOS PROCESSOD E FISCALIZAÇÃO

TRÓLEBUS - 199
DESENVOLVIMENTO URBANO
ÔNIBUS
QUALIDADE DE VIDA
TRÂNSITO
TRANSPORTE COLETIVO
TRANSPORTE PÚBLICO
TRANSPORTE URBANO

TURISMO PREDATÓRIO - 109
ECOTURISMO

TV COMUNITÁRIA - 271
TV DA CIDADE

TV DA CIDADE - 271
ABVP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE VÍDEO POPULAR
ACESSO A INFORMAÇÃO
BELO HORIZONTE (MG)
DICAS 064
EXPERIÊNCIA INOVADORA
GOVERNO E SOCIEDADE
ITABIRA (MG)
PAULICS, VERONIKA
TV COMUNITÁRIA
TV EDUCATIVA
TV ESTATAL
TV PÚBLICA

TV EDUCATIVA - 271
TV DA CIDADE

TV ESTATAL - 271
TV DA CIDADE

TV PÚBLICA - 271
TV DA CIDADE

U

UBERABA (MG) - 87
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA

UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO - 47
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO

UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ - 159
CIRCULO DE LEITURA
CONSELHO ESCOLAR
CRIANÇA
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1996
ICAPUÍ (CE)
ORIENTAÇÃO À LEITURA
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
VAZ, JOSÉ CARLOS

UNIVERSIDADE DO PROFESSOR - 161
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
EXPERIÊNCIA PREMIADA 1997
FUNCIONÁRIO PÚBLICO
PARANÁ (ESTADO)
PAULICS, VERONIKA
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
PROJETO UNIVERSIDADE DO PROFESSOR

URBANIZAÇÃO - 151, 177, 203
LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
PROJETO SÃO PEDRO
ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

USINA DE COMPOSTAGEM - 169
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO

USINA DE LIXO - 193
SISTEMA DE COLETA E TRATAMENTO DE LIXO*

USINA DE RECICLAGEM - 187
RECICLAGEM DE ENTULHO

USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - 151, 177, 203
LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
PROJETO SÃO PEDRO
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

V

VAZ, JOSÉ CARLOS – 15, 17, 21, 27, 33, 35, 39, 45, 51, 53, 61, 69, 73, 77, 79, 83, 87, 89, 95, 117, 119, 125, 127, 133, 135, 139, 143, 153, 159, 169, 171, 173, 175, 177, 179, 183, 187, 197, 201, 207, 217, 219, 227, 229, 233, 235, 241, 243, 245, 249, 253, 259, 261, 267, 269
A INTERNET E OS MUNICÍPIOS
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
AUMENTANDO AS TRANSFERÊNCIAS DO ICMS E IPVA
AVALIANDO A GESTÃO
BIBLIOTECA NO ÔNIBUS
BRINCAR É UM DIREITO DA CRIANÇA
CASA ROSA MULHER
CASAS DE CULTURA E CIDADANIA
COBRANÇA DE TRIBUTOS E ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
COMBATENDO A FOME COM ALIMENTAÇÃO ALTERNATIVA
CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS
CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA
CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS
FEIRAS DE PROJETOS
FORMAÇÃO DE AGENTES CULTURAIS
FORMAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DE BIBLIOTECAS
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
FUNDAÇÃO CULTURAL DO MUNICÍPIO
GEOPROCESSAMENTO
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO
IMPLANTANDO O PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA
INFORMAÇÕES PARA A SOCIEDADE CIVIL
INFORMÁTICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA
INFORMÁTICA NA PREFEITURA
INTEGRAÇÃO PONTUAL DO TRANSPORTE COLETIVO
INVERTENDO PRIORIDADES NAS VIAS PÚBLICAS
KIT PROFISSIONAL
LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
LEI DE INCENTIVO À CULTURA
MAIS CASAS COM NOVAS LEIS
MEDINDO A QUALIDADE DE VIDA
MEDINDO O DESEMPENHO DA GESTÃO
ORÇAMENTO EM VALORES REAIS
OS MUITOS CENTROS DE UMA CIDADE
OUVIDORIA PÚBLICA
POLÍTICA MUNICIPAL DE JUVENTUDE
PÓLO AGROFLORESTAL
POMARES CASEIROS
PREPARANDO-SE PARA INTERVIR NA ECONOMIA
PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
PROGRAMA GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
PROGRAMA MÉDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI
PROGRAMA MIGUILIM
PROVE - PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL
RECICLAGEM DE ENTULHO
REDUZINDO A BUROCRACIA NA PREFEITURA
SALVADOR (BA)
SERVIÇO MÓVEL DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO
SIMPLIFICANDO O ORÇAMENTO
SISTEMA MUNICIPAL DE ARQUIVOS
SUPERANDO O GOVERNO CENTRALIZADO
TODOS TÊM DIREITO A SE LOCOMOVER
UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ
VIDA NOVA PARA O CENTRO DA CIDADE
VIOLÊNCIA NA ESCOLA: COMO ENFRENTÁ-LA
VIAS PÚBLICAS - 175, 185, 197, 219
CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
INVERTENDO PRIORIDADES NAS VIAS PÚBLICAS
PLANO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
TODOS TÊM DIREITO A SE LOCOMOVER

VIDA NOVA PARA O CENTRO DA CIDADE - 201
ÁREAS URBANAS CENTRAIS
DESENVOLVIMENTO URBANO
EXPERIÊNCIA INOVADORA
SAO LUÍS (MA)
VAZ, JOSÉ CARLOS

VIOLÊNCIA - 79, 89
VIOLÊNCIA NA ESCOLA: COMO ENFRENTÁ-LA
CASA ROSA MULHER

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER
CASA ROSA MULHER

VISITA DOMICILIAR - 83, 139, 141
ASSISTÊNCIA DOMICILIAR À SAÚDE
PROGRAMA MEDICO DE FAMÍLIA DE LONDRINA
PROGRAMA MEDICO DE FAMÍLIA DE NITERÓI

VITÓRIA (ES) - 151, 169, 235, 247
COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DO LIXO
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO
O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO
PROJETO SÃO PEDRO

VITÓRIA DA CONQUISTA (BA) - 47
JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FORTALECIMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO*

Z

ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL - 203
DESENVOLVIMENTO URBANO
DIADEMA (SP)
EXPERIÊNCIA INOVADORA
LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA
QUALIDADE DE VIDA
RECIFE (PE)
ROLNIK, RAQUEL
USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

* TEXTOS QUE ATÉ A EDIÇÃO DESTE LIVRO AINDA NÃO HAVIAM SIDO PUBLICADOS COMO DICAS