

PÓLIS

Nº 11, 1993



Estudos de gestão: Icapuí e Janduís

Marco Antonio de Almeida



Publicações PÓLIS

CATALOGAÇÃO NA FONTE – CDI

ALM ALMEIDA, Marco Antonio de
Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís. São Paulo, PÓLIS, 1993. 88 p. (Publicações PÓLIS, 11).

1. Gestão municipal-Icapuí-1989/1992 2. Gestão municipal-Janduís 3. Participação popular 4. Políticas públicas I. PÓLIS II. Título III. Série.

Tesouro PÓLIS: 337.21
421.16
337.3

Índices para catálogo sistemático

Gestão municipal	337.21
Participação popular	421.16
Políticas públicas	337.3

© PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Política Sociais

Endereço: Rua Joaquim Floriano, 462 - Itaim Bibi
CEP 04534 – São Paulo – SP – Brasil
Tel.: (011) 820-2945, 820-6572
Fax: (011) 820-5279
Produzido pela TEC Art Editora: fone (011) 542-6897

Com Apoio financeiro da
EZE – Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe E. V.
Alemanha
e da
IAF - Fundação Interamericana
USA

CIRCULAÇÃO INTERNA

SUMÁRIO

	pág.
Introdução: Dois municípios do nordeste	01
Icapuí	
I – Um município do litoral	05
II – As lutas políticas e a administração	09
III – Educação: Escola para todos	17
IV – Saúde: Um enfoque inovador	29
V – Transferência administrativa e participação popular	39
VI – Produção: Planejamento e diversificação	43
Janduís	
I – Um município do sertão	51
II – O conselho comunitário de Janduís	57
III – Uma administração entre a utopia e o caos	63
IV – Saúde: Vencendo desafios	67
V – Educação e Cultura, conquistas desiguais	73
Conclusão	79
Fontes de Informação/Bibliografia	83

AGRADECIMENTOS

- Icapuí** – Dedé Teixeira, Zé Airton, Augusto Gomes, Luis Odorico, Raimundo José, José Leonardo, José Soares dos Santos, Raimundo Braga (Kamundo), Padre Lopes, José Reudson, Dione Félix, Chiquinho Bezerra, Honorato, Ivana Barreto e "seu" Gabriel.
- Janduís** – Zé Bezerra, Antonio Lopes Costa (Costinha), Irene Galdino, Salomão Gurgel, Ray Lima, Gilca de Souza, Regina Lima, e o pessoal da "República do Zé" – Valdécio Rocha, João Bosco Gurgel e Tarcísio Catarina.
- Fortaleza** – Irllys Alencar Barreiro e César Barreiro.

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Este número do *Boletim Inovação Urbana*, "Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís" foi elaborado pela equipe do *Núcleo de Gestão Municipal Democrática do Pólis*.

Coordenação Geral: Heloisa Nogueira
Pesquisa, Redação e Fotos: Marco Antonio de Almeida
Revisão e Edição: Anna Luiza S. Souto Ferreira
Digitação: Iume Taga

INTRODUÇÃO: DOIS MUNICÍPIOS DO NORDESTE

Icapuí e Janduís. Para quem não os conhece, podem ser apenas dois pequenos municípios perdidos em algum ponto do mapa do Brasil. O fato de ambos situarem-se no Nordeste não cria, à primeira vista, qualquer laço entre eles, à exceção da coincidência regional.

Mas os laços existem, e não são poucos. De início, poderia ser dito que ambos os municípios, durante o período 1989/1992, foram administrados por prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores, o que já os irmana em singularidade política na região. Mais do que isso: ambos sucederam, e em parte continuaram, administrações anteriores ligadas à ala mais progressista do PMDB.

A identidade, entretanto, não resume-se apenas a uma trajetória política similar. Estes dois municípios, situados em realidades geográficas distintas - Icapuí, no litoral cearense, Janduís, em pleno sertão potiguar - defrontaram-se com situações também muito parecidas: fome, alta mortalidade infantil, educação precária, doenças, miséria.

Respondendo a esses problemas de forma muito similar ou radicalmente diferente, com maior ou menor grau de êxito, conseguiram destacar-se dos demais municípios nessas condições. Ambos apresentaram avanços significativos de seus indicadores sociais, sinalizando assim novas possibilidades para a resolução de velhos problemas da região.

Através de soluções quase sempre criativas, esses municípios estão rompendo aos poucos a inércia imposta por velhas tradições autoritárias. Recusando o paternalismo e o clientelismo, governando com critérios e de forma transparente, apostando na organização popular, as administrações desses municípios estão demonstrando que a prática democrática pode gerar e efetivar soluções para os problemas. Uma prática que sem dúvida não é fácil, mas que já tem resultados a apresentar.

A proposta desta publicação Pólís é descrever a experiência destes municípios, concentrando-se na gestão 1989-1992. (As referências no decorrer do texto aos prefeitos cobre também a gestão anterior, mas as referências aos secretários cobre apenas esse período). Mais que a história recente de duas cidades do Nordeste, é a trajetória de duas administrações que se lançaram ao desafio da prática democrática de uma gestão municipal.

O autor

ICAPUÍ



Praia de Redonda

I. Um município do litoral

A rodoviária da cidade de Aracati, no Ceará, reserva sempre um espetáculo interessante para seus usuários. Diariamente passam por ali turistas originários do mundo inteiro, perguntando, num arremedo de língua que mistura português, espanhol e sabe Deus o quê mais, como se chega à Canoa Quebrada. Todos os anos centenas de alemães, franceses, suecos, argentinos e outros turistas buscam a beleza das praias dessa região, hoje internacionalmente famosa. É por Aracati também que se chega à Icapuí, não tão conhecida como a vizinha afamada mas cujas praias não ficam a lhe dever nada em matéria de beleza.

Seguindo-se a CE 201/BR 304 chega-se a este município encravado no litoral leste do Ceará, na micro-região do Jaguaribe, fronteira com o Rio Grande do Norte e distante 180 km. de Fortaleza. Possuindo uma área de 423 km², o município divide-se em 3 distritos: Icapuí, Ibibuitaba e Manibu. Seu litoral, com 64 km. de extensão, divide-se em 14 praias que abrigam 22



Salina

núcleos populacionais. A população, de 13.658 habitantes, distribui-se entre a zona urbana (40%) e a rural (60%).

Com este litoral à disposição, não é de se espantar que a pesca seja a principal atividade econômica da população. O município é o 3º maior produtor de lagosta do Brasil. Essa atividade emprega 1.102 trabalhadores, quase 30% da população economicamente ativa, vinculando à pesca, direta ou indiretamente, 49,5% das famílias do município. Os pescadores, em sua grande maioria (78%), não possuem barco. Durante os meses de janeiro à abril, período de desova da lagosta, quando a pesca do crustáceo é proibida, tornam-se mão-de-obra ociosa. É o período popularmente conhecido como "paradeiro".

O município é rico na produção de caju, côco e melão; mandioca, milho e feijão são culturas secundárias, caracterizando-se mais como agricultura de subsistência. Duas grandes empresas - o grupo Edson Queiroz (CASCAJU) e o grupo J. Macedo (COPAM) - exploram o caju e o côco, concentrando juntas aproximadamente 1/5 das terras do município, o que equivale a cerca de 50.000 alqueires. Nas duas empresas também é explorada a pecuária para corte. O grupo Mares de Espanha explora a produção de melão, a maior do estado, voltada basicamente para a exportação.

Ainda dentro das atividades do setor primário, que não conta com indústrias de beneficiamento e cuja produção é escoada em sua quase totalidade para fora do município, destacam-se



Praia de Redonda. Garoto preparando rede.

também o petróleo e o sal. Embora possua a maior área petrolífera do estado, os *royalties* que ficam no município não correspondem a 10% da arrecadação geral de Icapuí. O sal emprega 88 famílias (correspondente a 4% da população) numa atividade meramente extrativista e altamente insalubre.

No setor secundário, a principal atividade é o labirinto - uma espécie de bordado feito com renda, típico da região - que emprega 16,33% da mão-de-obra ativa, todas mulheres. Embora teoricamente autônomas, as labirinteiras dependem do atravessador que fornece matéria-prima e compra a produção a preço ínfimo. O município conta ainda com pequenos estaleiros para a produção de barcos de pesca. O setor terciário restringe-se às pequenas mercearias e comércio de pequeno porte. O turismo ainda é incipiente, contando com pouca infra-estrutura para sua exploração.

Icapuí é um município jovem. Já foi um distrito do município de Aracati, do qual se emancipou em 1985, após uma longa e intensa luta. Apesar da juventude, Icapuí ostenta um currículo invejável de títulos: é a cidade com a menor mortalidade infantil do Ceará e na qual todas as crianças em idade escolar encontram-se matriculadas em algum estabelecimento de ensino. Esta performance excepcional em educação e saúde numa região conhecida pela carência nessas áreas lhe valeu o prêmio "Criança e Paz", outorgado pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas), no ano de 1991. Qual o segredo de Icapuí? Tentaremos desvendar o mistério acompanhando a gênese do município e a história de suas administrações e respectivas realizações.

II. As lutas políticas e a administração

1. A CANOA ROMPE AS AMARRAS

Icapuí, na língua dos índios que habitaram a região, significa *"canoa veloz"*. Durante muito tempo essa canoa não pôde navegar por conta própria. A luta pela emancipação do município iniciou-se em 1938. Tornou-se maior a partir de 1956, organizando-se politicamente e obtendo a criação do município em 15 de janeiro de 1959. A votação da lei que regulamentou este ato, entretanto, fôra atrasada em alguns dias por uma manobra política das forças da oligarquia local, fato que transferiu a realização das eleições somente para 1966. O golpe de 64, no meio desse processo, adiaria por mais duas décadas ainda o sonho da independência.



Entrada da cidade

No início dos anos 80 um grupo de jovens de Icapuí, que havia saído da região para estudar, começou a se encontrar nas

férias escolares. O projeto de emancipação do município passou a dominar as conversas. Da conversa, passou-se à ação: fundaram uma associação de jovens e estreitaram o contato com a população procurando mobilizá-la pela emancipação. José Airton F.C. da Silva, um desses jovens, foi eleito vereador em 1982, com a 3ª maior votação de Aracati e o compromisso de levar a luta pela emancipação ao Legislativo. O movimento cresce ainda mais no ano seguinte, englobando novas lideranças, e culmina com um plebiscito em 22 de janeiro de 1984. O "sim" vence com 1.223 votos contra 825 do "não". A eleição é marcada para o ano seguinte, junto com as eleições gerais para as capitais.

A indicação de José Airton para prefeito foi natural. O movimento pelo plebiscito ajudou a solidificar sua imagem perante o povo da região, impulsionando sua candidatura à prefeitura pelo PMDB. Vitorioso nas eleições de novembro de 1985, José Airton é empossado prefeito de Icapuí em 1º de janeiro de 1986. Tinha diante de si um desafio: administrar um município carente de recursos e de infra-estrutura.

2. A GESTÃO JOSÉ AIRTON (1986/1988)

A equipe de governo tinha como base o grupo de jovens que se mobilizara pela emancipação, e que procurava compensar sua inexperiência com uma grande disposição de trabalho. O momento político do Ceará acabara por concentrar a grande maioria dos quadros capacitados da esquerda em Fortaleza, na época sob a gestão de Maria Luiza Fontenele. Icapuí, portanto, tinha que contar prioritariamente com as próprias pernas para caminhar.

Antes da emancipação do município, a Igreja Católica já desenvolvia uma ação social na região, notadamente nas comunidades de Redonda e Barreiras. A organização das comunidades procurava suprir o descaso da administração de Aracati, que via a região apenas como curral eleitoral. O principal trabalho desenvolvido foi a capacitação de lideranças comunitárias na área de saúde. Estes quadros foram logo absorvidos pela administração de Zé Airton.

Montada a equipe, restava agora o desafio de se administrar o município. Que não era pequeno. Foi necessário estruturar o quadro administrativo municipal, até então inexistente. Além do problema da carência de recursos humanos capacitados, as condições materiais também eram precárias. Havia falta absoluta de recur-



Praia de Redonda. Centro Comunitário.

sos, e durante muitos meses a prefeitura funcionou improvisadamente, numa sede provisória que se resumia a uma minúscula sala.

As condições de infraestrutura na área de serviços não eram melhores. Na saúde, o atendimento médico resumia-se a um prédio da FSESP (hoje em dia FUNASA - Fundação Nacional de Saúde) e a dois postos de saúde, um em Mutamba e outro em Barreiras. Os postos só funcionavam quinzenalmente, quando recebiam a visita dos médicos enviados pela Colônia de Pescadores (Mutamba) ou pela FSESP (Barreiras). A Educação oferecia apenas o ensino de 1º grau, contando somente com 9 escolas e 37 professores que atendiam pouco mais de 700 alunos.

Educação e Saúde foram consideradas as áreas prioritárias pela administração. O conceito que norteou as ações nessas áreas foi o de universalização dos serviços: escola e atendimento médico para todos. Investiu-se, portanto, na construção de uma infraestrutura básica, que permitisse a aplicação dessa política. O ano de 1986 foi um ano marcado por obras, construídas sempre com muitas dificuldades financeiras. Os recursos repassados pelos governos federal e estadual demoravam a chegar, e quando chegavam estavam sempre desvalorizados pela inflação, obrigando a prefeitura a constantes realocações de recursos e até endividamentos para cobrir as diferenças.

Apesar das dificuldades, os resultados se fizeram notar, principalmente na Educação. Nessa área os indicadores praticamente triplicaram. O número de alunos atendidos passou de pou-

co mais de 700, no início da gestão, para quase 3000 ao seu término - um número quatro vezes maior. Na gestão seguinte estes indicadores continuaram a crescer.

Na área de Saúde os resultados da 1ª gestão não foram tão felizes. Apesar da construção de mais um posto de saúde e do aumento do número de atendimentos médicos prestados, o avanço foi pequeno. O quadro de médicos também não evoluiu, ficando restrito a apenas um para todo o município. A dificuldade principal estava em obter recursos suficientes para ações de impacto na área da saúde. O SUDS - Sistema Unificado de Saúde - não existia ainda, e as verbas, mesmo quando obtidas, demoravam a ser repassadas.

Muitos problemas foram causados pela falta de uma maior experiência política. A relação com a Câmara, onde a oposição era maioria, foi extremamente difícil. Além das posições atrasadas da oligarquia local, as negociações eram dificultadas por aquilo que José Airton define como "uma formação de esquerda que faz a gente ver o adversário como inimigo". A Câmara chegou a ponto de não aprovar nem o orçamento, inviabilizando a administração. Nesse período a prefeitura declarou dois estados de calamidade: um, em função dos estragos causados pelas chuvas; outro, em função do caos administrativo gerado pelo confronto com a Câmara. Foram organizadas passeatas com a população para pressionar a Câmara.

Superando as dificuldades, a administração de José Airton foi construindo uma linha inovadora de atuação, que entrava em choque com o PMDB na região. Com a fundação do diretório municipal do PT em 1988, José Airton transferiu-se para a legenda com a qual já demonstrava afinidade ideológica. Esta mudança, entretanto, acarretou um rompimento com o governo estadual e com a base do PMDB local. O quadro de sucessão municipal tornou-se complicado.

O primeiro candidato indicado foi Gabriel Epifânio dos Reis, professor responsável pela alfabetização de muitas pessoas em Icapuí, inclusive de José Airton. A pressão da oposição foi muito grande e, por questões de saúde, ele foi obrigado a abandonar a candidatura. Em seu lugar foi escolhido o ex-assessor e secretário interino de Educação, Turismo e Desporto, Francisco José Teixeira - o Dedé.

3. A GESTÃO DEDÉ TEIXEIRA (1989-1992)

A maior dificuldade da gestão de Dedé Teixeira foi seu início turbulento. Derrotado nas urnas, o PMDB local entrou

com um recurso junto à Justiça para impugnar as eleições e casar o candidato eleito por ... abuso de poder econômico!

Apesar de baseado nessa declaração delirante o recurso acabou por atrapalhar bastante o primeiro ano da nova administração. O juiz de Aracati chegou a dar ganho de causa ao PMDB, cassando o prefeito por uma semana. Os alunos da 5ª à 8ª série protestaram por 8 dias, reunindo-se durante a tarde e fazendo passeatas à noite. Diante do absurdo da decisão, o Tribunal Regional Eleitoral anulou a sentença por unanimidade (6x0), reintegrando Dedé Teixeira no cargo de prefeito.

Se 1989 foi um ano de ritmo lento, marcado pelas hesitações impostas pela conjuntura política, 1990 caracterizou-se por um salto de qualidade e um crescimento no ritmo de realizações. Segundo Dedé, o importante era "mexer com os indicadores sociais; isto é uma administração e não fazer obras faraônicas ou elefantes brancos. Inverter prioridades é a demonstração da maturidade das administrações do PT. Dizem que obras e outras coisas que a população não vê não trazem ganho político. Eu acho o contrário."

O prefeito encontrou uma estrutura administrativa recém criada pela gestão anterior e tratou de aprimorá-la. Promoveu uma reforma administrativa com o objetivo de racionalizar os serviços e evitar o desperdício de recursos. Procurou-se reduzir o quadro funcional (que consumia de 60 a 65% do orçamento), e melhorar os salários defasados. Os recursos passaram a ser geridos com austeridade, com "mão-de-ferro" segundo Dedé. Cursos de formação para o funcionalismo foram criados.

O planejamento partiu do princípio de que orçamento não é dinheiro em caixa e sim previsão do que vai ser recebido e do que vai ser gasto. Essa previsão é sempre muito variável: a arrecadação pode cair, despesas extras são feitas, a inflação corrói os recursos, etc. Dessa forma, o planejamento tinha que ser dinâmico para acompanhar esta realidade.

Cada Secretaria elaborou um plano de metas anual, detalhado mês a mês - ao final do ano, este plano revertia-se numa avaliação de desempenho da Secretaria. Paralelamente era feita a discussão do orçamento com as comunidades.

Para esta discussão, o município foi dividido em 8 núcleos comunitários. Estes núcleos eram formados segundo critérios de similaridade de interesses, proximidade e existência de pelo menos um "centrinho" de serviços da municipalidade (escola, posto de saúde). Nas reuniões, das quais participavam movimentos li-

gados à Igreja, lideranças locais e membros da comunidade em geral, eram eleitas três prioridades por núcleo.

Estas prioridades, processadas por um microcomputador, eram distribuídas às Secretarias. Cruzava-se o plano de metas de cada Secretaria com estas informações e fazia-se os ajustes necessários. As comunidades acompanhavam as mudanças no planejamento e determinavam a ordem das prioridades nas reuniões de retorno. Fatores conjunturais - queda de arrecadação, despesas urgentes, etc. - eram incorporados imediatamente e discutidos com a comunidade no prazo mais breve possível.

A participação popular foi irregular, em quantidade e em qualidade, variando de comunidade para comunidade de acordo com a organização prévia de cada uma. Para José Soares dos Santos, assessor de Planejamento e Coordenadoria da prefeitura, dois fatores influíram nessa participação: *"a inexistência de um grande núcleo que congregue a maioria dos moradores e uma cultura de pescador que não cria um sentido de associativismo; a pesca é uma atividade individual, mesmo quando exercida conjuntamente. Vão todos no mesmo barco, mas cada um pesca seu peixe."*

As prioridades permaneceram Educação e Saúde. Com relação à Educação, manteve-se a política de garantir vagas para todos nas escolas, mas como já havia uma infraestrutura criada pela gestão anterior, esta tarefa foi em parte facilitada. Procurou-se investir muito na formação do quadro de professores. Cursos e reuniões foram promovidos visando a sua qualificação.

Foi na Saúde, entretanto, que os resultados foram mais destacados. Os indicadores demonstram: de um médico, em 1988, passou-se para três em 1989 e sete em 1992; de três unidades de saúde em 1988, passou-se para sete em 1992. E para os que acham que quantidade não é qualidade, a mortalidade infantil em Icapuí é de 50 por mil - no resto do Estado este índice sobe a 70 por mil e no Nordeste, a 105 por mil.

Vários fatores concorreram para este desempenho. O fato é que estes resultados, somados aos conseguidos na Educação, granjearam uma merecida fama de seriedade e eficiência para Icapuí, rendendo-lhe dividendos políticos. O principal deles foi a projeção nacional conseguida após a entrega do prêmio *"Criança e Paz"* concedido pelo UNICEF, em 1991. Pela primeira vez este prêmio, instituído em 1987, era entregue a uma prefeitura brasileira. Um aval mais do que considerável para se tentar buscar financiamentos estaduais e federais.

No plano político local, Dedé mostrou-se melhor articulador que seu sucessor, conseguindo conviver sem maiores contratempos com a Câmara (após o processo de sua "quase" cassação). O clima de reconhecimento regional e nacional dado pelo prêmio do UNICEF certamente contribuiu para isso. No final da gestão, consolidadas as áreas de Educação e Saúde, a administração voltou-se para as "*novas prioridades*": a incrementação do turismo e da produção e a legislação sobre o uso e a regulamentação do solo.

III. Educação: escola para todos

1. UMA CIDADE DIFERENTE

Parece anedota, mas é fato. Em 1990, o UNICEF, em convênio com a UFCE (Universidade Federal do Ceará), realizou uma pesquisa no litoral do Ceará com o objetivo de conhecer as condições de ensino na região. Os pesquisadores foram de praia em praia entrevistando mestres, crianças e outros membros das comunidades. Do extremo norte ao extremo sul do estado, foi surgindo aos poucos a imagem de um quadro desolador: péssima remuneração salarial e falta de preparo dos professores, desinteresse e hostilidade dos alunos e pais, inércia e descaso dos administradores municipais.

Restava a última praia do litoral sul, Icapuí. Não havia motivos para se esperar resultados diferentes dos encontrados até então. Qual não foi a surpresa dos pesquisadores ao se depararem com professores bem remunerados, pais valorizando o processo educativo e todas as crianças matriculadas - muitas delas declarando gostar da escola!

O espanto aumentou quando os pesquisadores passaram a perguntar sobre os projetos pessoais de cada um. Enquanto em outras praias o ideal de vida era ir para São Paulo ou Fortaleza, em Icapuí a pesquisa revelou uma coesão e uma identidade social próximas dos valores de uma comunidade de pescadores, identidade que não existia mais em outros pontos do litoral cearense. As pessoas queriam estudar, trabalhar e construir suas vidas ali mesmo, em Icapuí. Um mistério.

Decididos a desvendá-lo, os pesquisadores foram atrás dos "responsáveis" pela situação. Chegaram assim ao secretário de Educação, Cultura e Desportos, Augusto Álvaro Gerônimo Gomes. Guto, como prefere ser chamado, um rapaz alto de fala mansa pontuada por muitos "causos", é formado em Psicologia, no Rio de Janeiro. Chegando em Icapuí no final de 1984, viveu todo o processo ocorrido na área de Educação, da eleição de José Airton à concessão do prêmio do UNICEF.

2. O DIFÍCIL COMEÇO

Em 1985, Augusto lecionou em uma pequena escola de Icapuí. Segundo ele, "era uma tristeza isso aqui. Metade dos alunos não tinham onde sentar, não tinham carteira. Na hora em que batia o sinal, só faltava eles se matarem na entrada para ver quem entrava primeiro para sentar ... no meio do mês não tinha mais giz. A cotinha de giz que vinha para cá era usada até o finzinho, mas não dava. E esse era todo o recurso didático que a gente tinha. Era terrível ter que trabalhar desse jeito. Foi aí que a gente começou a chamar a população para discutir isso, mesmo passando por cima da direção da escola."

A esse quadro de carência de recursos materiais, ainda deve ser acrescentada a insuficiência de vagas. As poucas vagas existentes eram preenchidas com critérios clientelistas - mediante o bilhete de algum vereador ou a recomendação de algum cabo eleitoral, por exemplo. Morando em frente ao grupo escolar, Augusto conta que viu muitas vezes pais chorando por não conseguirem vagas para os filhos.

Em função destas condições, durante a campanha pela emancipação do município a educação foi um dos temas que ganhou destaque. Foi uma das bases da plataforma eleitoral do então candidato José Airton. Quando este se elegeu, convidou Augusto para a Secretaria de Educação, confiando-lhe a meta de universalizar a educação, garantindo escola para todos.

O primeiro trabalho de Augusto foi o de ir de casa em casa apresentando-se e convocando as pessoas para reunião. Nessas reuniões, realizadas em todas as comunidades, era ressaltada a importância de uma escola naquela localidade e as condições que permitiriam sua instalação. A comunidade sugeria locais e pessoas que poderiam lecionar ou ajudar de outras formas.

Depois dessas reuniões com as comunidades, foram feitas reuniões específicas com as pessoas indicadas para serem professores. Augusto conta: "a gente conversava sobre o que elas entendiam sobre o ato de educar, e o que faziam. Fazíamos atividades com elas. Por exemplo, a redação. A gente propunha a redação sobre determinado assunto e pedíamos que cada um escrevesse tudo o que pensava sobre aquilo. E esse material era estudado na Secretaria. A gente analisava a caligrafia, nível de escrita, conteúdo. Assim nós fomos selecionando as pessoas que tinham mais facilidade para desenvolver esse trabalho."

Dessa forma, promovendo até quatro reuniões por dia, foi possível conseguir, em tempo recorde (de janeiro à março de 1986):

- a) Abertura de matrículas sem limite de vagas em todas as comunidades;
- b) mobilização da população para o chamamento à matrícula;
- c) treinamento dos professores indicados pelas reuniões e selecionados pela Secretaria de Educação;
- d) uso racional de prédios públicos (igrejas, salões paroquiais) e de casas amplas, alugadas pela prefeitura. Em alguns casos, foram utilizadas até as sombras de mangueiras como locais de aula.

Mesmo com toda esta mobilização, no primeiro dia de aula compareceu o dobro do número de alunos matriculados. Com paciência e muito "jeitinho", conseguiu-se lugar para todos. Imóveis foram alugados para suprir a carência de salas de aula.

3. CONSTRUINDO ESCOLAS E PROFESSORES

A prefeitura (principalmente na primeira administração) atuou em duas frentes: na construção de escolas e na formação de professores. Vários projetos foram elaborados para conseguir recursos financeiros junto ao BNDES, ao MEC, à Secretaria de Cultura do Estado. O investimento em obras foi oneroso, já que os recursos repassados vinham defasados e a diferença era complementada pela prefeitura. Esta diferença era grande: no custo final das obras, os recursos repassados representaram apenas de 20 à 30% do total. A causa dessa defasagem foi a não previsão da inflação, decorrente da inexperiência administrativa.

Onde não há escolas, o transporte é garantido pela prefeitura, que fornece passagem nas linhas convencionais de ônibus a mais de 300 crianças. Dois ônibus alugados e três camionetes cobrem as regiões não atingidas por estas linhas.

As especificidades locais também foram consideradas. Observando que à época da colheita de caju (outubro/novembro) muitas crianças faltavam às aulas para ajudar os pais, os professores das áreas de Redonda, Peroba, Ponta Grossa e Retiro Grande resolveram alterar o calendário escolar, de forma a fazer coincidir as férias com esse período, evitando assim a evasão escolar.

Apesar das dificuldades encontradas, o salto dado em relação à situação encontrada inicialmente foi enorme, como comprova o gráfico abaixo:

GRÁFICO 1(A)

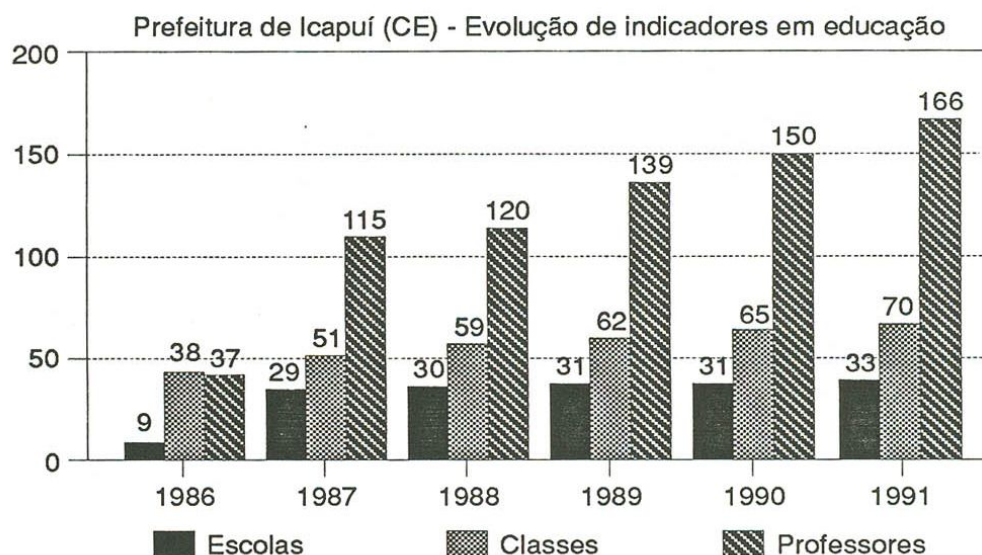
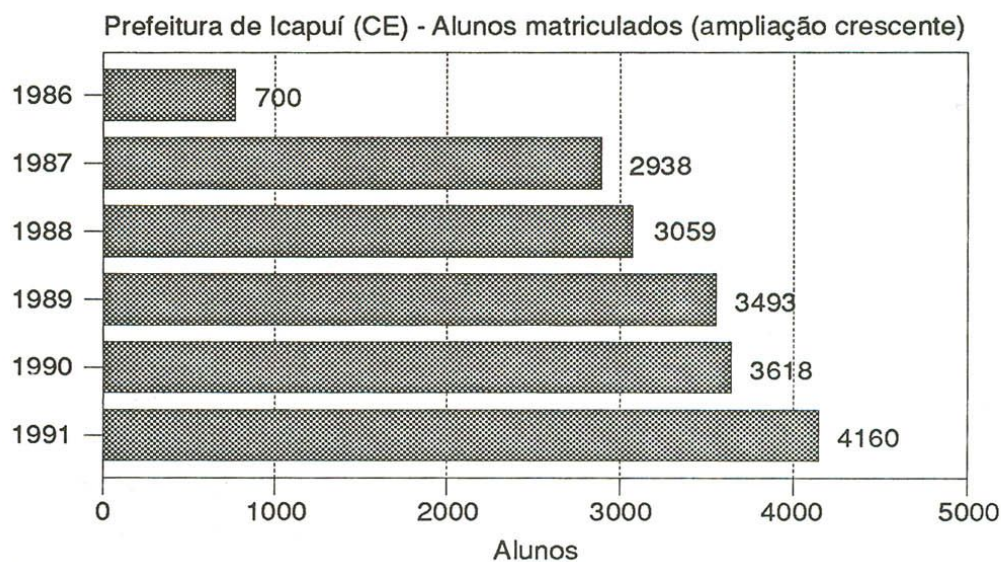


GRÁFICO 1(B)



Paralelamente à universalização do ensino de 1º grau, havia a preocupação em ampliar o serviço e melhorar sua qualidade. Foram criados os serviços de pré-escola e creches, o ensino de 2º grau e a educação de adultos.

O ensino de 2º grau foi criado em 1987, na forma estratégica de curso pedagógico. Esta solução possibilitou a qualificação

dos atuais professores e a formação de novos, que poderiam assim ser incorporados pela administração para preencher as lacunas existentes na rede municipal. Como apenas o 2º grau pedagógico não preenchia as aspirações de todos os estudantes, foi criado em 1989 o 2º grau científico.

A educação de adultos foi feita através de grupos, seguindo o método Paulo Freire. Inicialmente foram formados três "círculos de cultura" experimentais, que logo receberam aprovação pelos resultados apresentados. Então, com recursos obtidos junto à Fundação Educar (hoje extinta), foram criados mais dez círculos de cultura, com dois animadores cada.

Antes da instalação destes círculos houve um trabalho prévio de capacitação dos animadores que durou três meses. Através de reuniões noturnas durante toda a semana com os professores (que duravam duas horas), eram estudadas as idéias de Paulo Freire. Aos sábados, os professores de todas as comunidades se reuniam no centro de Icapuí em período integral para aprofundar a discussão. Professores e educadores da UFCE foram convidados a participar destas reuniões, trazendo uma importante contribuição. Estas discussões também refletiram positivamente na melhoria de qualidade do ensino regular, pois os professores passaram a incorporar as práticas pedagógicas ali discutidas.

Foram alfabetizados cerca de 250 adultos. Terminada essa fase de alfabetização, os alunos ficavam aptos a entrar na 3ª série do ensino regular - o município se comprometia a receber os que quisessem continuar estudando, mesmo estando fora da faixa etária. Houve um impacto positivo na organização popular. Muitos dos líderes comunitários que apareceram eram ex-analfabetos que participaram dos círculos de cultura. Augusto salienta um aspecto importante desse processo: "talvez mais importante que alfabetizar foi proporcionar a esses adultos a consciência crítica de estar no mundo, de conviver e ter uma responsabilidade perante sua comunidade." (1)

Um episódio ilustra bem o espírito deste trabalho. Em um dos círculos de cultura, Augusto recebeu um abaixo-assinado redigido pelos participantes do grupo, reivindicando óculos. A justificativa dada era que, agora que aprenderam a ler e sendo todos idosos, precisavam dos óculos para exercitar a leitura. Augusto encaminhou o documento à prefeitura, que arcou com uma parte da despesa.

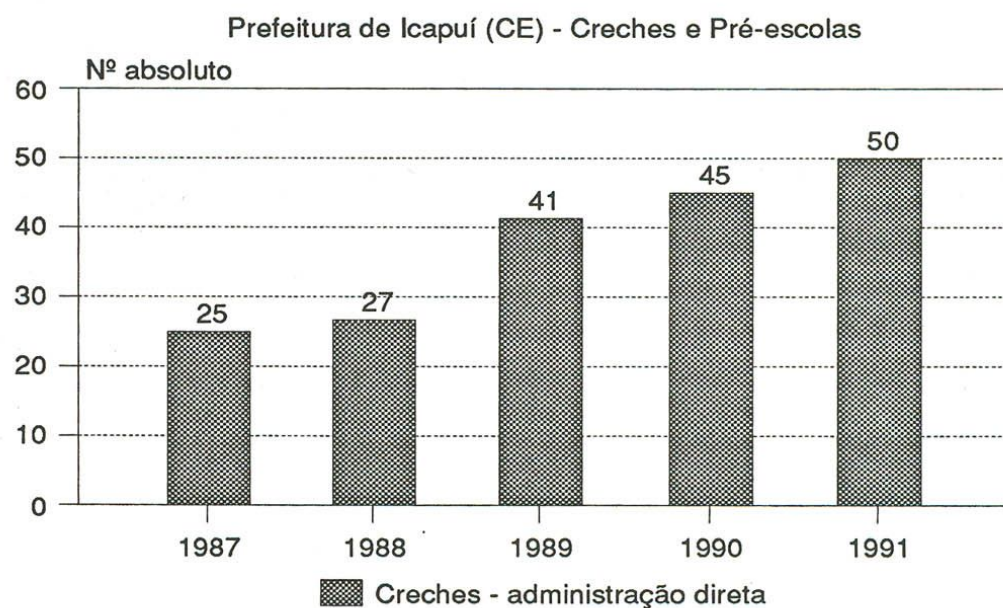
Segundo Augusto, "nós queríamos, e isso que é educativo, mostrar o seguinte: uma coisa é vir o seu José e pedir para o prefeito um óculos; outra coisa é o grupo reivindicar algo, funda-

mentar isso e participar do processo, também. Essa era a dinâmica de um círculo de cultura, e nós fizemos todos os esforços para garanti-la."

No que diz respeito à qualificação, foi firmado um convênio com a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, com o objetivo de capacitar o corpo docente na metodologia construtivista de educação. O UNICEF garantiu as passagens para os profissionais do sul se deslocarem para Icapuí. O UNICEF contribuiu também no que diz respeito ao material escolar. Professores da comunidade de Redonda elaboraram material didático para as quatro séries do 1º grau, com textos e exercícios para as matérias de português, matemática e estudos sociais, utilizando o vocabulário local e enfocando temas da vida e da experiência dos pescadores. Graças ao patrocínio do UNICEF, foi possível a reprodução e distribuição desse material para os alunos. Além dessas iniciativas, têm-se buscado uma relação de cooperação mais regular com a UFCE.

Ainda com relação à qualificação dos professores, além de cursos e treinamentos, foi instituída uma escala de vencimentos regulamentada pelo estatuto do magistério municipal e que prevê uma maior remuneração para os professores com maior grau de escolaridade. Isso estimulou os professores a continuarem estudando: no início do trabalho, em 1986, só havia três professores com o 3º ano do segundo grau pedagógico completo; em 1991, esse número já era de vinte e oito professores.

GRÁFICO 2



Fonte: CDI/Pólis

4. A IMPORTÂNCIA DA AÇÃO CULTURAL

Icapuí tem realizado também um trabalho extremamente positivo na área cultural. Visando despertar o interesse das crianças para a escola pública, foram implantadas uma série de escolinhas esportivas e culturais, em convênio com a FCBIA (Fundação Centro-Brasileira para a Infância e a Adolescência). Cobrindo atividades que vão do futebol, vôlei, basquete, capoeira e tênis de mesa até ginástica olímpica, expressão circense, violão, canto coral, teatro de rua, teatro de bonecos e marcenaria, estas escolinhas procuram ampliar a integração do jovem no município. A única exigência para a inscrição numa delas é que a criança ou o jovem estejam matriculados em uma das escolas da prefeitura.

Estas escolinhas contam com a participação de cerca de trezentos jovens e crianças. Através delas, eles vêm se destacando nos eventos sócio-culturais do município, integrando-se ativamente no processo de preservação da memória e da cultura popular. Em festas promovidas nas praças públicas ou nas escolas, é mais do que certa a presença dos jovens artistas, apresentando números de ginástica olímpica, malabarismo, recitais e cantorias. Mas o grande destaque vai para o teatro, que atrai pessoas de todas as idades.

A ampliação do trabalho cultural, principalmente no que diz respeito ao teatro, deu-se através de uma aproximação com o município de Janduís (RN), onde esta atividade já estava bem desenvolvida. O responsável por este trabalho em Janduís, Ray Lima, foi contratado por Icapuí como assessor de cultura do município, trazendo com sua experiência teatral uma contribuição muito importante para o desenvolvimento dessa atividade artística. A realização do "3º Escambo de Teatro de Rua" em Icapuí, durante janeiro de 1992, foi o coroamento desse processo de intensificação da atividade cultural.

O "Escambo" é uma reunião de grupos de teatro de rua, com o objetivo principal de troca de conhecimento e experiências. Surgiu no Rio Grande do Norte, onde foram realizados os dois primeiros encontros (nas cidades de Janduís e Carnaúba dos Dantas). O de Icapuí, realizado durante a **semana cultural** (evento que se realiza todos os anos para comemorar a emancipação do município) reuniu 15 grupos, com cerca de 300 artistas no total. Os dias eram preenchidos por cursos e oficinas, onde se trocavam experiências e se debatiam novas formas de linguagem teatral e de pesquisa da cultura local. Durante a noite, os trabalhos dos grupos eram apresentados em praça pública.

Hoje o município conta com seis grupos de teatro, sendo três infantis (formado por crianças) e um de bonecos, além de um mega-grupo de 100 pessoas, que encenam anualmente a paixão de Cristo nas ruas da cidade. As peças contam com temáticas diversas podendo variar de "História do Brasil no Camelô" ou "Brasil Gran Circus" até "As Doze Medidas Vitais de Combate à Mortalidade Infantil". O grupo infantil de Redonda foi considerado o segundo melhor grupo do 3º Escambo, atrás apenas do grupo "Alegria, Alegria", de Natal, com mais de 15 anos de existência. O grupo "Estrela Guia", de Cajuais, realiza um trabalho apoiado sobre pesquisas com as histórias e a vida dos pescadores.



Comunidade de Cajuais. Escola municipal.

O trabalho cultural não ficou apenas nas escolinhas e no teatro. Foi realizado um mapeamento cultural do município, com o levantamento de todos os seus artistas - compositores, instrumentistas, poetas. A gravação de um disco com a obra destes artistas está praticamente assegurada. Além disso, os vereadores aprovaram uma **rádio comunitária**, que funciona de forma experimental em três comunidades, com um carro de som e alguns programas gravados que são irradiados em dias e horários alternados.

A preocupação com o meio-ambiente também foi incorporada como uma atividade cultural. Ao descobrir que um grupo de crianças já se correspondia com o IBAMA, a Secretaria passou a prestar-lhe apoio, desenvolvendo uma série de atividades para as crianças. Posteriormente, a Secretaria procurou desen-

volver uma ação mais global, que atingisse a população em geral. Apesar de seu título, "Projeto Criança e Meio Ambiente", com recursos vindos do UNICEF, o projeto possui esse alcance mais geral. Divide-se em quatro temas básicos: "Meio Ambiente e Cidadania", "Meio Ambiente e Saúde", "Meio Ambiente e Pesca" e "Meio Ambiente e Turismo". Prevê diversas atividades - sendo que muitas já estão sendo realizadas - como cursos, seminários, debates, campanhas educacionais, exibição de vídeos, excursões, produção de material educativo, cartilhas e painéis, além da instalação de duas mini-recicladoras de papel.

5. COM OS OLHOS VOLTADOS PARA O FUTURO

O desafio que se apresenta para Icapuí na área de educação consiste no equacionamento de três itens: a qualificação dos profissionais e a melhoria do ensino, o gerenciamento e a busca de recursos financeiros e, finalmente, a participação da população em todo esse processo.

A qualificação dos profissionais continuará seguindo o modelo atual, procurando ampliar os convênios com Universidades e entidades ligadas à educação. O objetivo é aumentar a quantidade de cursos voltados para o corpo docente. A melhoria da qualidade de ensino passa pela rediscussão do currículo, visando enfrentar o problema da repetência. Em 1988, o índice de repetência era de 15,3%, saltando nos três anos posteriores para valores próximos a 20%. Em 1992 esse índice voltou a baixar, atingindo 15,01%. A meta é continuar diminuindo estes valores, considerados altos. Outro problema é a compra de material escolar - os professores participam de cursos onde trabalham com vários materiais e quando vão aplicar este conhecimento em seu cotidiano, não encontram nenhum recurso pedagógico.

O programa de educação para adultos ficou um bom tempo paralisado com a extinção da Fundação Educar, sendo retomado apenas ao final da gestão. A SENEb (Secretaria Nacional de Ensino Básico, do MEC) aprovou, em julho de 1991, um projeto que liberava para Icapuí recursos suficientes para a formação de 20 círculos de cultura. Quando o dinheiro chegou, no final do ano, já fora corroído pela inflação, permitindo somente a instalação de 5 círculos. Um esforço de obtenção de recursos complementares estava sendo desenvolvido para permitir a viabilização dos restantes.

Para gerenciar os 25% da arrecadação municipal que são destinados à Educação (através do repasse de recursos do FPM)

foi criado o Fundo Municipal de Educação. Este fundo dá mais autonomia e agilidade para o gerenciamento dos recursos por parte da Secretaria - na prática é o educador quem possui o conhecimento de causa e a sensibilidade do momento que acabam por determinar a melhor administração desses recursos. Há também os recursos provenientes dos projetos em andamento com a SENEb, FCBIA e o UNICEF.



Prédio que abriga a Secretaria e a Biblioteca.

Além do problema de material escolar, anteriormente citado, existe o da remuneração dos professores, que, apesar de ser bem melhor que a média do estado, ainda está longe de ser ideal. O transporte dos alunos residentes em comunidades distantes, garantido pela prefeitura através da contratação de ônibus, caminhões e camionetes particulares, é outro problema a ser considerado. Tudo isso sem falar da manutenção das escolas.

Relacionado aos dois itens anteriores, está a questão da participação popular. Nas comunidades são realizadas assembléias onde se prestam contas dos recursos da prefeitura e, em especial, da educação. Nestas assembléias a comunidade é encorajada a participar dos Conselhos da escola, junto com representantes de professores, funcionários e alunos (a partir da 5ª série). Nos Conselhos de escola são eleitos os representantes para o Conselho Municipal de Educação. Este fórum discute a destinação dos recursos e o planejamento da política educacional do município. Esta participação tem sido bastante irregular, variando tanto na

qualidade como na quantidade, refletindo de certa forma a organização local de cada comunidade.

O grupo com atuação mais sistemática é o que reúne quinzenalmente os diretores de escola, os diretores de departamento (Cultura, Ensino, Técnico) e o Secretário Municipal de Educação. Nestas reuniões são despachadas questões administrativas, e discutidos os métodos pedagógicos aplicados nas escolas, com avaliações em reuniões posteriores, num constante processo de monitoramento de dupla via.

Aposta-se também na importância de estreitar o contato com Janduís (e se possível, com outros municípios petistas do Nordeste) através do intercâmbio de grupos. Se o partido quisesse investir em uma maior circulação de informações em relação à atuação e resultados dos municípios petistas nesta área, esses contatos e intercâmbios seriam extremamente favorecidos.

NOTAS:

- (1) Entrevista concedida à Antenor Naspoline citada no relatório de consultoria da socióloga Sizue Imanishi ao UNICEF: "Priorização absoluta de Saúde e Educação, em especial das crianças: sistematização da experiência da prefeitura de Icapuí, CE." dez. 91/jan. 92, pg. 9.

IV. Saúde: um enfoque inovador

1. O SALTO QUE NÃO FOI NO ESCURO

Apesar de não ser natural de Icapuí, o secretário de Saúde Luiz Odorico Monteiro de Andrade é um "estrangeiro" muito bem ambientado à cidade. Foi na Universidade que ele conheceu os jovens estudantes que lutavam pela emancipação do município. A partir daí, Odorico passou a marcar sua presença em Icapuí, atuando já na primeira administração como assessor da prefeitura. Tal como na educação, universalização do ensino, a meta da saúde era a universalização das ações da área. Os resultados, como vimos, ficaram aquém do desejado. Mesmo com o aumento do número de atendimentos médicos prestados e a construção de mais um posto de saúde, o avanço foi pequeno. Os recursos para investimentos na área - obras, contratação de profissionais - eram extremamente escassos.

Este quadro começou a mudar com a segunda administração, da qual Odorico era o secretário de Saúde. Alguns fatores externos contribuíram para esta melhoria. O principal deles foi a criação do SUDS (Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde), em 1987, que possibilitou uma maior entrada de verbas para a Saúde (2). Outra ajuda foi a substituição de Tasso Jereissati por Ciro Gomes, tornando mais fáceis as relações com o governo estadual. Havia, portanto, condições para a elaboração de uma política mais consistente para área, formulada no Plano Municipal de Saúde.

Faltavam, entretanto, dados confiáveis para o planejamento das ações da Secretaria. Foi feito então um mapeamento inicial para diagnosticar as condições de vida e a situação da saúde no município. A Secretaria fez o cadastramento de todas as famílias por meio de um prontuário, vinculando-as a cada uma das sete áreas - distritos de saúde - em que o município foi dividido. (3) Funcionários da prefeitura treinaram e supervisionaram pessoas das comunidades. Durante dois meses, cada casa foi visitada por agentes de saúde. A compilação dos dados levou outros dois meses.

O resultado (vide quadro) serviu de base para a elaboração de programas específicos em cada área. O Plano Municipal de Saúde foi elaborado após ampla discussão com funcionários, instituições, segmentos da sociedade civil e comissões locais de saúde. Foi dada prioridade para as ações básicas, como a imunização, e para as mortes evitáveis (diarréia, por exemplo). Implementou-se a melhoria e ampliação da rede de serviços de saúde, como mostra o gráfico 3.

Nas unidades dos distritos de saúde há semanalmente atendimento médico de clínica geral, ginecologia e pediatria; atendimento semanal com enfermeiras para orientação às gestantes e puérperas, além de pré-natal; vacinação; terapias de reidratação e de infecções respiratórias agudas; avaliações de crescimento e desenvolvimento infantil; serviços diversos (aplicações de injeção e curativos, etc.). Duas unidades mantêm atendimento contínuo, com plantão médico de 24 horas.

QUADRO 1

Atividade Econômica

Pescadores.....	28,21 da PEA*
Labirinteiros (artesanato).....	16,33% da PEA
Agricultores.....	13,62% da PEA
Aposentados/pensionistas.....	11,98% da PEA
Donos de barco	5,55% da PEA
Empregadas domésticas	5,09% da PEA
Comerciantes.....	4,10% da PEA

Obs: Embora 49,5% das famílias vinculem-se direta ou indiretamente à pesca, 90,45% delas não possuem barco. E cerca de 68% das famílias não têm terra.

(*) População economicamente ativa.

Condições de vida

Casas: taipa	67,69%
tijolo	21,63%
palha.....	8,48%
Água: de poço.....	93,06%
sem tratamento	66,72%
Esgoto: casas sem banheiro	71,43%
esgotos a céu aberto.....	63,34%
Lixo: a céu aberto	37,71%
queimado.....	38,37%
coleta pública	6,59%

Obs: Após o levantamento, foi iniciada uma campanha de estímulo ao uso de filtros e criado o Sistema Autônomo de Água e Esgoto, que já abastece 40% da cidade. Cerca de 24% dos telhados das casas eram de palha, o que

motivou um programa de distribuição de telhas. Aumentou a coleta de lixo com a aquisição de veículos e latões de lixo.

Escolaridade

Analfabetos	47,14%
Cursam ou concluíram o 1º grau.....	43,32%
Cursam ou concluíram o 2º grau.....	7,42%

Doenças mais comuns

Infecções diarreicas agudas, infecções respiratórias agudas, infecções parasitárias e doenças dermatológicas.

Agravos segundo a atividade econômica

Pescadores: problemas dermatológicos, oftalmológicos, distúrbios emocionais, lombalgias posturais, traumatismo e acidentes com instrumentos cortantes.

Salineiros: problemas dermatológicos e oftalmológicos.

Labirinteiros: lombalgias posturais e problemas oftalmológicos.

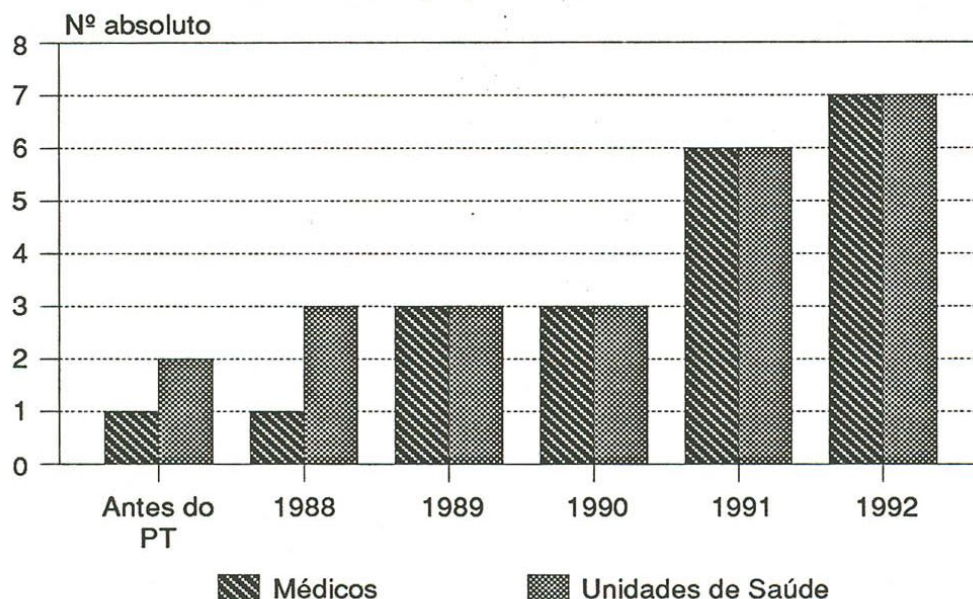
Agricultores, tiradores e descascadores de côco: traumatismos, quedas, acidentes com instrumentos cortantes e com animais peçonhentos.

Carpinteiros: traumatismos, acidentes com instrumentos cortantes.

Fonte: Jornal **Proposta**/Fundação Osvaldo Cruz

GRÁFICO 3 (4)

Prefeitura de Icapuí (CE) - Recursos humanos em saúde



Fonte: CDI/Pólis

A pesquisa mostrou também a ausência de dados confiáveis de mortalidade e fertilidade. Através dos prontuários familiares, constatou-se que mais de 60% das crianças não tinham registro de nascimento e que, conseqüentemente, muitos óbitos deixavam de ser registrados. A primeira providência tomada foi a criação de um convênio entre a prefeitura e o cartório, para que todas as famílias pudessem registrar estes eventos gratuitamente - possibilitando, a partir de então, que se dispusesse de dados oficiais condizentes com a realidade. A outra providência, considerando a necessidade desses dados para a construção de indicadores verdadeiros de saúde, foi a realização de uma pesquisa de nascimento e óbito abrangendo o período de 1/1/90 à 31/12/90.

2. PESQUISA E MONITORAMENTO DA MORTALIDADE INFANTIL

Durante todo o ano de 1990 os nascimentos e óbitos ocorridos nas famílias de Icapuí foram notificados à prefeitura pelos agentes de saúde. Com a ajuda de agentes sanitários e de dois acadêmicos de medicina da Universidade Federal da Bahia, essas famílias foram visitadas e convidadas a responder um questionário. Através dessa pesquisa, constatou-se que nasceram 297 crianças nesse período, a maioria em hospitais (83,5%), através de parto normal (84,8%) e com peso superior a 2,5 quilos (90%). Quase todas as mães tiveram gestação de 9 meses (92,5%) e rea-

lizaram exame pré-natal com mais de 3 consultas (72%). Houve 15 óbitos de crianças com menos de 1 ano, sendo 5 no período neonatal - o que dá uma taxa de mortalidade infantil de 50 por mil nascidas vivas, mostrando que Icapuí possui, comparativamente, os melhores indicadores de saúde da região.

QUADRO 2 (5)

Índice de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	Causa dos óbitos infantis em Icapuí (em porcentagem)
Brasil.....61	Infecções respiratórias33,3
Nordeste105	Doenças diarreicas.....26,7
Ceará.....70	Tétano6,7
Icapuí.....50	Causa ignorada33,3

A pesquisa apontou que a faixa que apresentou maior incidência de óbitos no município foi a de 0 a 6 anos. Com base nesses dados, a Secretaria de Saúde criou um projeto de pesquisa, análise e intervenção no quadro de saúde do município, tendo como alvo essa faixa etária. O objetivo era possibilitar correções ou intensificações das ações da Secretaria para que a incidência de óbitos diminuísse nessa faixa. Além disso, o projeto possibilitava traçar o perfil das mudanças do estado de saúde do município, criando condições para a programação e planejamento do atendimento futuro, em lugar de se continuar atendendo a demanda espontânea.

A assistência à criança é iniciada antes mesmo do parto - as gestantes são visitadas pelas agentes de saúde e fazem exames pré-natal. Após o nascimento a família recebe a "Caderneta de Saúde da Criança", com orientações sobre a saúde do recém-nascido. Constantemente atualizada pelas agentes de saúde e pelos médicos, a cada visita ou consulta, a caderneta se constitui, na prática, num prontuário com todo o histórico de vida da criança, do pré-natal aos 6 anos. Através dela a família tem acesso a todas as informações sobre o desenvolvimento da criança. Sua adoção baseia-se em experiências realizadas na França e em Cuba.

O trabalho é orientado basicamente pelo conceito de "morte evitável". O monitoramento da mortalidade é feito através de uma pesquisa domiciliar com a população-alvo, que inclui também um exame inicial com anamnese, exame físico e antropométrico completo, preenchimento de um questionário detalhado, bem como da caderneta de saúde.

A partir do resultado desses exames, a criança é incluída no esquema de atendimento geral ou, se for considerada pertencente ao grupo de risco, no esquema de atendimento especial, com maior número de visitas tanto da agente de saúde como do médi-

co. São consideradas pertencentes ao grupo de risco as crianças que apresentam algumas dessas características: baixo peso ao nascer, má-formação congênita, filhos de mães adolescentes ou pertencentes a famílias com renda muito baixa. Toda vez que alguma tendência negativa é identificada, aciona-se uma ação de intervenção e correção. Os casos que exigem exames que não podem ser realizados em Icapuí, além das cirurgias que não podem ser feitas na clínica local, são encaminhados à Aracati, Mossoró ou Fortaleza, com hora marcada e transporte por conta da prefeitura (esse sistema funciona também para as outras faixas etárias).

Este monitoramento é realizado pelas agentes de saúde. Estas 32 agentes - todas mulheres- são o elo entre a comunidade e o sistema de saúde.

3. AGENTES DE SAÚDE: ELOS DE LIGAÇÃO COM A COMUNIDADE

O agente de saúde é o grande ator social da política de saúde no estado do Ceará: existem, hoje, mais de 4.000 deles atuando no dia-a-dia dos municípios cearenses. São selecionados e pagos pelo Estado, e trabalham em suas próprias comunidades. Essa iniciativa possibilitou ao Ceará baixar a taxa de mortalidade infantil para 70 por mil nascidos vivos (no Nordeste como um todo a taxa é de 105 por mil nascidos vivos).

No caso de Icapuí, algumas dessas pessoas já possuíam experiência de trabalho comunitário. Desde a época anterior à emancipação do município, a Igreja já desenvolvia um trabalho de capacitação de pessoas para o atendimento na área de saúde. O bom entrosamento da Secretaria com as agentes de saúde foi o fator mais importante para o êxito do programa de monitoramento da mortalidade infantil em Icapuí.

O trabalho destas agentes de saúde consiste no esclarecimento da população, especialmente das mães, sobre os cuidados relativos à saúde das crianças: estímulo à prática da amamentação, encaminhamento das crianças com problemas de saúde ao médico, notificação dos nascimentos e óbitos à Secretaria de Saúde. Além disso, elas fazem a monitoração das gestantes, encaminhando-as para o exame pré-natal, o acompanhamento da vacinação e o encaminhamento regular das crianças aos postos médicos para serem pesadas e examinadas. Além dessas funções, as agentes também encaminham as reclamações da Comunidade à Secretaria de Saúde.

Cada agente de saúde tem a seu encargo de 50 à 100 famílias para visitação durante o mês. Ela própria as cadastra, mantendo

um controle mensal de cada uma e reportando-se constantemente à coordenadora do programa. Trata-se, segundo Odorico Monteiro, de uma verdadeira "polícia médica". Reconhecendo a sua importância na política de saúde do município, a Secretaria promove treinamentos e reuniões específicas com as agentes.

Para Odorico Monteiro, "a estrutura baseada numa concepção política de saúde quebra a hierarquia baseada no discurso competente". E ilustra com um exemplo: uma das agentes de saúde fazia suas visitas acompanhada pelo filho. Era ele quem anotava os dados nas cadernetas de saúde, já que ela era analfabeta. O que não a impedia de ser considerada, na opinião da comunidade e dos médicos, uma excelente agente de saúde. Sua opinião era respeitada e considerada pelos médicos ao examinarem os doentes ou pela Secretaria na hora de formular suas ações.

O mesmo vale para os aproximadamente 50 funcionários da rede municipal de saúde. Suas reuniões mensais transformaram-se em um importante fórum de decisões, onde se discute das políticas da área até a remuneração dos funcionários. A criação de um plano de cargos e salários foi um exemplo de ponto polêmico onde a Secretaria saiu derrotada e teve de rever suas propostas.

No que se refere à participação, existe o Conselho Municipal de Saúde. Compõe-se de 35 membros, dos quais cinco são representantes dos profissionais de saúde e os demais são representantes de outras categorias profissionais e da comunidade. Dada sua criação (e regulamentação) recente, não foi possível avaliar sua atuação.

4. BENZEDEIRAS, CHÁS E TRADIÇÃO POPULAR

O avanço da medicina e a veiculação de seus progressos pelos meios de comunicação aparentemente fixou a imagem do profissional de branco com sua maleta no lugar da velha benzedeira com seus chás. Aparentemente. Segundo estudos do prof. Adalberto de Paula Barreto, da Universidade Federal do Ceará, as primeiras pessoas procuradas pelos doentes ainda são, invariavelmente, as benzedadeiras. É somente após o agravamento da doença que os pacientes procuram os postos de saúde e os hospitais.

Em Icapuí a situação não é diferente. Mas lá essa tradição é utilizada dinamicamente pela Secretaria de Saúde. Um problema comum, facilmente controlável em seu início, é o da diarreia infantil - mas que é mortal se não for tratado a tempo. Ciente disso e conhecendo a tradição popular, a Secretaria distribuiu soro às benzedadeiras. Após cumprirem seu papel, elas dão o medicamen-

to às crianças e recomendam às mães que levem seus filhos ao posto médico.

Nem os "chazinhos" estão descartados. Foi criado um horto-matriz de plantas medicinais num dos postos de saúde do município. O uso dessas ervas é incentivado e a população é estimulada a plantá-las em casa. Trabalha-se com a perspectiva de criação de um laboratório de manipulação de plantas que já possuam um princípio ativo cientificamente comprovado, sendo tão ou mais eficazes que os remédios vendidos comercialmente (6). Além de diminuir muitos males, evitando a dependência da população em relação aos remédios comercializados (que sofrem aumentos constantes de preço), a iniciativa também alivia o orçamento da prefeitura, que fornece gratuitamente esses remédios à população carente.

Mas não é sempre que a cultura popular é assimilável. Muitas vezes ela é um obstáculo para as ações da Secretaria de Saúde. O próprio caso das plantas medicinais é um exemplo: algumas pessoas resistem em adotá-las porque esperam que o médico receite "remédios de farmácia". Segundo Odorico Monteiro, há uma forte "auto-medicação" da população, com o conseqüente uso indiscriminado de remédios (especialmente tranquilizantes e vitaminas). Um caso que ilustra isso é o da criança que morreu porque a mãe recusou a reidratação oral como tratamento, insistindo em obter comprimidos. A agente de saúde foi pessoalmente à casa dela fazer o soro, e quis levar a criança para Mossoró, mas a mãe achava que se ela não sobrevivesse era porque Deus não queria - idéia persistente em muitas famílias, apesar de toda a campanha de conscientização.

Certos hábitos e costumes levam muito tempo para serem modificados. Para Odorico, o processo que ocorre na educação trará, a médio e longo prazo, grandes dividendos para a área de saúde. Diversos estudos demonstram que a mortalidade infantil tende a cair muito com o aumento da escolaridade das mães (até mais do que com fatores de ordem econômica).

Já outros hábitos populares, como o uso de rede para dormir, são relativamente fáceis de contornar. A reclamação constante dos pacientes contra as camas acabava influenciando psicologicamente no tratamento das doenças. A relação que eles mantêm com as camas de hospital tradicionais é a mesma que um doente comum teria com uma camisa-de-força. Após meses de utilização das redes no hospital, não se constatou nenhuma contra-indicação no tratamento de casos simples. Ao contrário, em alguns casos a recuperação dos pacientes acabava ocorrendo até mais rapidamente. Obviamente, existem restrições - pa-

cientes com problemas cardíacos que podem necessitar de massagens para reanimação, pacientes com queimaduras, pacientes com problemas de coluna. Mas de maneira geral, a iniciativa tem conseguido obter bons resultados e representa um avanço para minimizar o choque entre os métodos tradicionais da medicina e a dificuldade cultural do povo em absorvê-los.

5. DIVERSIFICAÇÃO DAS AÇÕES E LIMITES DE ATUAÇÃO

A meta mais ambiciosa da Secretaria de Saúde é a ampliação, já em andamento, do Hospital Municipal. O projeto, visando humanizar o relacionamento médico-paciente, contará com alojamento especial para as mães, localizado vizinho aos leitos planejados para a unidade de pediatria. Além disso, estão previstos no projeto um centro cirúrgico e obstétrico, a criação do Bloco de Enfermarias, unidade de raio X, consultórios médico-odontológicos, um setor de emergência, ampliação do laboratório existente e um auditório para realização de cursos e treinamentos. Haverá também, junto ao hospital, um horto de plantas medicinais.

Entretanto, como salienta Odorico Monteiro, o hospital só passa a ser importante *depois* que a rede de saúde estiver consolidada. O primeiro contato com os serviços de saúde passa necessariamente pela rede de apoio horizontalizada. Se ela não possuir condições para resolver o problema, o doente é encaminhado ao hospital municipal. Este, por sua vez, se avaliar que o caso neces-



Centro de Icapuí. Vista da praça de esportes.

sita de um especialista, pode enviar o doente para Fortaleza ou Mossoró. O transporte, nesses casos, é gratuito e feito pela ambulância ou outro veículo municipal. Não há necessidade de procurar vagas, já que os doentes deixam Icapuí com endereço, nome do médico e hora marcada, seja para consulta, internação, exames especializados ou cirurgia. Levam também o histórico de sua doença e atual tratamento - e retornam muitas vezes com referências elogiosas ao serviço de Icapuí.

A horizontalização da rede de apoio implica também na diversificação dos serviços prestados. Atualmente a prefeitura conta com dois consultórios odontológicos, um para adultos e outro portátil que percorre as escolas. Dois gabinetes odontológicos estão em instalação, nas unidades de saúde de Redonda e Ibicuitaba. Há também um programa específico voltado para os idosos, o "Clube do Vovô", que além de atender a saúde, desenvolve atividades sociais e recreativas voltadas para essa faixa etária.

A Secretaria de Saúde vem desenvolvendo, em conjunto com a de Educação, um programa de Educação Sexual nas escolas do município. Implantado inicialmente como experiência na escola Mizinha, o programa contou com a apresentação de painéis educativos, palestras de médicos e enfermeiras, esclarecimentos e debates com os estudantes. Estes puderam manifestar suas dúvidas antecipadamente, através de uma urna colocada na escola para recolher perguntas. O trabalho procurou informar os jovens sobre as principais medidas de combate às Doenças Sexualmente Trans-



Centro de Icapuí. Vista da praça de esportes.

missíveis, além de esclarecer sobre os riscos da gravidez na adolescência. Em 1992, diante do interesse demonstrado, o programa foi estendido para as demais escolas municipais.

A atuação da Secretaria tem uma limitação: os grandes problemas, as causas que estão na base do quadro de morbidade do município, são sociais. Para que os indicadores da área de saúde avancem mais, torna-se necessário o investimento em obras de infra-estrutura, como saneamento básico e moradia. Segundo dados de 89, 72% dos domicílios não possuíam instalações sanitárias e 24% das residências possuíam tetos de palha. A prefeitura iniciou a fabricação de vasos sanitários de baixo custo e passou a fornecer telhas para substituir os telhados de palhas às famílias, que entravam com a mão-de-obra. Foi criado o Serviço Autônomo de Água e Esgoto, que já conseguiu abastecer 40% das residências.

Paralelamente à implantação do programa de saneamento será fortalecido o trabalho de educação da população, enfatizando a importância da higiene pessoal e da casa na prevenção de doenças. Este trabalho, que já vem sendo executado parcialmente pelas agentes de saúde, será ampliado e potencializado através de ação conjunta com a Secretaria de Educação.

NOTAS:

- (2) Os primeiros convênios do SUDS foram firmados em maio de 1987. A proposta do SUDS incluía a transferência da gestão das unidades assistenciais do INAMPS para estados e municípios, prevendo-se que o mesmo ocorreria com as unidades do Ministério da Saúde. Esta transferência incluía a cessão do uso de bens, transferência de recursos do INAMPS e a gestão do seu quadro permanente por parte das secretarias estaduais e municipais de saúde (assegurados os direitos e deveres decorrentes de normas federais, inclusive os níveis de remuneração). A descentralização prevista nesse projeto ficou um pouco comprometida pela forma ainda centralizada de transferência de recursos federais (isso sem falar nos conflitos político-institucionais de ordem corporativa) e pelas dificuldades de "caixa" da Previdência Social, que retardaram a liberação de recursos. De qualquer forma, o SUDS começou a estabelecer as bases técnicas e materiais para a viabilização do SUS (Sistema Único de Saúde), previsto na Constituição de 1988.
- (3) Correspondem às unidades de Belém, Redonda, Barreiras, Morro Pintado e Peixe Gordo (postos de saúde), Mutamba (centro de saúde) e Icapuí (hospital municipal). Este último, pertencente à antiga FSESP (Fundação de Serviços de Saúde Pública), foi municipalizado em janeiro de 1992.
- (4) O gráfico inclui também um posto da FUNASA - Fundação Nacional de Saúde, antiga fundação SESP, que dá cobertura às famílias de Icapuí, Salgadinho e Olho D'Água.
- (5) Fonte: **Pesquisa de nascimento e óbitos no município de Icapuí no ano de 1990**. Prefeitura Municipal de Icapuí, Secretaria de Saúde Pública e Saneamento, janeiro de 1991 (algumas frações de porcentagem foram arredondadas).
- (6) Para os que acham que se trata de mistificação, o prof. Adalberto Barreiro, da UFCE, dá alguns exemplos. A solução obtida com a maceração do alecrim-pimenta misturada a álcool e água substitui merthiolate e mercúrio-cromo. O chá-de-colônia obtém bons resultados em casos de hipertensão. Infusões de aroeira combatem com eficácia inflamações musculares. O guaco obtém ótimos resultados contra gripe e asma. Fonte: revista **Visão**, 29/05/1991, pg. 40.

V. Transparência administrativa e participação popular

Ao chegar em Icapuí, o visitante encontrará uma praça cujo centro é ocupado por uma quadra poli-esportiva, avidamente disputada durante o dia pelos atletas infantis e juvenis da cidade, e local de passeio dos namorados à noite. Lá, dificilmente ele deixará de notar uma casa com a parede tomada por letras e números graúdos. É a casa do prefeito Dedé Teixeira, e os números e letras representam o desempenho financeiro da prefeitura, mostrando a origem dos recursos e sua aplicação. Esses números são atualizados mensalmente, após o fechamento do balancete da prefeitura. Foi a solução criativa para se prestar contas à população do que está sendo feito com o dinheiro público. O nome da invenção é



O Out-door - livro - caixa.

"outdoor-livro-caixa", e já virou uma espécie de ponto turístico, local de animados debates. Dúvidas a respeito das cifras? Basta bater à porta do prefeito que ele as esclarecerá pessoalmente.

A prefeitura executou obras que, basicamente, se destinam à descentralização dos serviços de educação e saúde. Foram criadas mais salas de aula e postos de saúde, permitindo um maior acesso da população a esses serviços básicos. Outras obras pequenas também foram feitas, como a construção e manutenção de chafarizes, garantindo o abastecimento de água em todas as comunidades. Recentemente, foram feitas melhorias viárias - a construção de 3 ladeiras em Barreiras, Redonda e Peroba, que facilitarão o acesso na época das chuvas.

Mais transparência, impossível. Entretanto, a luta para acabar com o clientelismo e o paternalismo foi árdua e longa, e ainda está longe do seu final. Um exemplo: no início da administração houve uma grande batalha para convencer os vereadores a não usarem a ambulância, ou fornecerem remédios, com fins políticos. Foram criados critérios para a utilização da ambulância, para a aquisição de remédios e para as consultas médicas. E o esforço foi dobrado - inibir os que intermediavam estes serviços com interesses eleitoreiros e **convencer** a população, acostumada a essa intermediação, que isso era um **direito** seu.

A quebra desses hábitos profundamente enraizados, procurando criar uma consciência cidadã na população, é um processo longo, gradual e, muitas vezes, traumático. São vários os fatores envolvidos. Os laços de parentesco, que pesam profundamente numa cidade pequena. A pobreza que gera um estado de carência constante. O assistencialismo e o paternalismo acabam sendo incorporados pelo senso comum como o "modo de ser" natural das relações com o poder público. E some a tudo isso a desconfiança com relação ao PT.

Diante dessas condições, Dedé Teixeira procura ter muito cuidado na relação com a população: "Hoje nós temos um departamento de assistência social que politiza e equaciona de forma honesta as carências pessoais mais imediatas. Mesmo porque, não atender carências pessoais aqui significa isolamento imediato. O clientelismo e o paternalismo têm que ser abolidos aos poucos num processo que não deixe à margem da nossa ação as pessoas que devem estar conosco." (7) Este conjunto de fatores, aliado à "cultura de pescador" com traços de individualismo e que dificulta a associação das pessoas, concorre para tornar a participação popular muito desigual. Os melhores resultados têm sido registrados nas comunidades historicamente ligadas à Igreja.

A Igreja já desenvolvia um trabalho de organização junto às comunidades antes mesmo da emancipação do município, principalmente em Barreiras e Redonda. Nessa última foi construída uma escola de 4 salas, em regime de mutirão, durante este

período. Segundo o vereador Raimundo Bonfim Braga, "as pessoas em geral dizem que o pessoal de Redonda é um pouco privilegiado pela prefeitura ... acontece que Redonda consegue mais porque reivindica mais". Mas mesmo lá o processo de organização da comunidade não foi fácil. Havia uma forte animosidade entre católicos e crentes, que só foi quebrada com a criação da Associação Comunitária de Redonda.

A própria administração, durante a gestão José Airton, também andou se desentendendo com a Igreja. De um lado, esta se ressentia da absorção dos principais quadros pela administração, o que esvaziou por uns tempos o movimento nas comunidades. De outro lado, a discussão que alguns professores faziam na escola, ao negar a existência de Deus, criou uma série de dificuldades no relacionamento com a Igreja e com os militantes a ela ligados. O tempo e a experiência apararam estas arestas, trazendo consigo um bom relacionamento - já que as identidades contavam mais que as pequenas diferenças.

A participação popular, de uma maneira geral, tem sido mais ativa nas áreas de Educação e Saúde. Na Educação, a participação popular foi extremamente importante para viabilizar a proposta de universalização do ensino básico. Os círculos de cultura - para a alfabetização de adultos - cumpriram um papel educativo também no plano político, disseminando noções de cidadania que foram importantes para o surgimento de novas lideranças populares. Neste sentido, o trabalho cultural, principalmente o teatro, também colaborou. Entretanto, na medida em que o sistema educacional se estabeleceu e os círculos de cultura deixaram de ser criados, a participação popular diminuiu. A participação das comunidades nos conselhos de escola é considerada regular pela administração. Na Saúde, o papel das agentes de saúde, por exemplo, foi fundamental para envolver a comunidade no trabalho. Funcionários e usuários do sistema de saúde têm participação na definição de diretrizes e prioridades. A participação e a conscientização estão diretamente ligadas à qualidade dos serviços. Segundo o Secretário de Saúde Odorico Monteiro, "uma vez que os serviços são tidos como direitos adquiridos, o povo cobra qualquer perda de qualidade e reclama se o médico, o professor ou o ônibus escolar atrasam." (8)

Outro fato que contribui para a pouca participação da população é a confusão entre administração, partido e movimento popular. A mobilização popular segundo José Airton deveria estar, em princípio, a cargo do partido. Entretanto, diz ele, a composição da prefeitura, que absorveu os principais quadros do PT, mostrou que na prática ocorreu uma fusão destas duas instâncias - e aí a dinâmica

da administração acaba engolindo a do partido. José Airton avalia que os vereadores cuja base de apoio é o movimento popular, ficavam ainda muito restritos às demandas de suas comunidades.

No que diz respeito ao relacionamento com os funcionários, uma iniciativa da administração foi a implantação de cursos para o funcionalismo. Foram cursos de atendimento ao público e de formação de pessoal que utilizaram material próprio, elaborado pela Assessoria de Planejamento e Coordenação. O objetivo era mudar a mentalidade do funcionalismo paralelamente à sua capacitação. Juntamente com técnicas de administração, procurou-se passar para o funcionário a importância de seu papel na gestão dos recursos públicos e a responsabilidade daí decorrente.

NOTAS:

- (7) Revista Teoria e Debate nº 18, maio/junho/julho de 1992, pg. 10.
- (8) Revista Dirigente Municipal, agosto de 1992, pg. 14.

VI. Produção: planejamento e diversificação

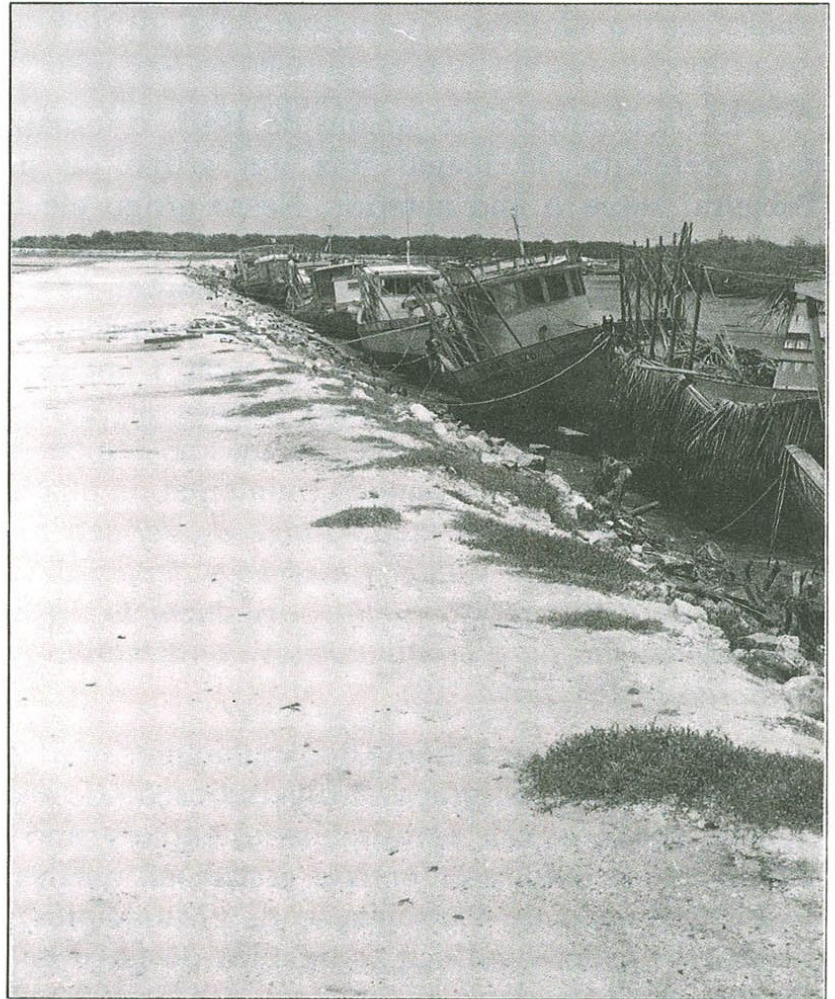
Em seu número de janeiro de 1992, o jornalzinho editado pela prefeitura de Icapuí traz um artigo do prefeito Dedé Teixeira, sobre o ano anterior. Nesse artigo ele faz uma avaliação, em geral bastante positiva, do trabalho realizado. Mas faz também uma advertência: "Antes, porém, de qualquer sintoma de euforia, provocada pelos reconhecimentos que fraternalmente nos foram confiados, é necessário um esforço dobrado para que possamos nos manter firmes no combate ao atual modelo econômico do país e, ao mesmo tempo, continuarmos oferecendo um serviço público municipal de qualidade. *"Icapuí não é uma ilha e está muito longe de ser um paraíso. Nossa economia é frágil e estamos inseridos dentro de uma crise internacional. É preciso muita organização, determinação e conscientização para continuarmos contribuindo para o crescimento do nosso povo."* (9)

Apesar de fugir à média dos municípios nordestinos em termos de arrecadação, graças à diversificação de sua economia - lagosta, petróleo, sal, agro-indústria, extrativismo - Icapuí tem sofrido, como todos eles, com as constantes quedas nos repasses do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Além deste problema ligado à política econômica do governo federal, problemas locais também preocupam a administração, principalmente os relacionados à pesca.

O principal temor refere-se ao esgotamento da reserva de lagosta, a principal fonte de renda do município. A pesca é artesanal; os barcos ficam cerca de 10 dias no mar, espalhando as armadilhas feitas de madeira - os manguás - e recolhendo-as na volta. No início de maio de 1992, cada barco trouxe em média, 35 quilos do crustáceo; ao final de junho, esta média era de 2,5 quilos. A causa apontada é a pesca com compressor, proibida no Ceará.

Praticada geralmente por pescadores do Rio Grande do Norte, a pesca com compressor permite fazer em horas o que

se leva dias para ser feito pela pesca tradicional. Além disso, ela é executada muitas vezes durante o "paradeiro" (período da desova, quando a pesca é proibida), provocando desequilíbrios ecológicos e ameaçando a espécie. Os pescadores se mantêm vigilantes, mas isso é insuficiente para inibir a ação dos infratores. Vários confrontos já ocorreram, provocando a morte de pelo menos 2 pescadores.



Barcos inativos durante o paradeiro

Além desses problemas, o trabalho de organização e incremento da produção também é dificultado por traços específicos do modo de vida dos pescadores: a ausência de uma cultura de acumulação de capital e o individualismo - em geral os pescadores saem para o mar junto no mesmo barco, mas o trabalho não é coletivo; cada um pesca sozinho a sua parte. Essa tendência do "cada um por si" favorece a organização apenas em torno de interesses muito imediatos ou específicos, como por exemplo a briga com os pescadores potiguaros. Apesar deste quadro adverso, houve avanços na área.

A comunidade de Redonda é a que se encontra mais organizada. Através do projeto "Jangadeiro" (recursos financiados em 6 anos, com 2 de carência), foi possível a construção de uma mini-fábrica de gelo e de um posto de revenda de material de pesca. Os grandes empresários da pesca forneciam o gelo, mas exigiam dos pescadores exclusividade na comercialização da lagosta. A fábrica, com capacidade inicial de produção de 1.000 kg. de gelo por dia, possibilitará a quebra desse monopólio, ou, pelo menos, a melhoria das condições de comercialização da lagosta. Além disso, quando o posto estiver funcionando em plena capacidade, irá proporcionar emprego a jovens e adolescentes na manufatura de redes de pesca.

Outra iniciativa da administração, em conjunto com pescadores, foi a apresentação de um projeto ao PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor), do Banco Mundial. Este projeto prevê um frigorífico de grande porte que viabilize a exportação da lagosta a partir de Icapuí. Serão construídos dois postos de apoio e entrega em Peroba e Ponta Grossa, enquanto Redonda centralizaria a produção de gelo e o beneficiamento do crustáceo. Atualmente, um cartel composto por três frigoríficos controla o preço da lagosta. Com este projeto, gerenciado por uma cooperativa de pescadores, se eliminaria este monopólio, bem como a figura do atravessador.

Há também a produção do labirinto. Esta atividade artesanal, que emprega o segundo maior grupo de mão-de-obra de Icapuí (16,2%), está em decadência. A LBA (Legião Brasileira de Assistência), que estudava o financiamento para a criação de uma micro-empresa para a comercialização do labirinto, abandonou o projeto porque não havia garantia de mercado consumidor. O desalento não é só pela perda econômica, mas também pela perda cultural: a baixa remuneração oferecida provoca o desinteresse pelo labirinto, cuja técnica de confecção não é mais transmitida.

Outro projeto em andamento, em conjunto com o NUTEC (Núcleo de Tecnologia do Ceará, órgão do governo estadual) estuda o desenvolvimento de tecnologias alternativas para o aproveitamento do côco. Países africanos e asiáticos já obtiveram ótimos resultados nessa área. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social e o NUTEC estão procurando viabilizar intercâmbios e troca de informações com os mesmos.

Dentro desse quadro e considerando-se a beleza natural da região, o turismo apresenta-se como a grande opção de renda. Além disso, o fato do fluxo turístico ser mais forte de dezembro à março suprimiria os problemas decorrentes do "paradeiro". A

administração, entretanto, é cautelosa na adoção e implementação dessa atividade.

Icapuí teme os efeitos da "síndrome de Canoa Quebrada". A visão das conseqüências negativas do turismo predatório nessa região - dissolução dos valores comunitários, aumento da criminalidade e da prostituição, especulação imobiliária, etc. - deixou os habitantes de Icapuí precavidos.

A implantação do turismo está se dando de forma a impedir este tipo de impacto no modo de vida da população. Segundo o Secretário de Desenvolvimento Econômico e Social, Raimundo José Félix, os grandes empreendimentos hoteleiros destroem a cultura local. A alternativa para Icapuí não é um mega-hotel e sim melhorar a questão da habitação, para que as pessoas fiquem hospedadas nas casas da população ou em pousadas.

O principal mecanismo de defesa contra o turismo predatório é o Plano Diretor do Município. Disciplinando o uso e a ocupação do solo, ele estabelecerá entre outras coisas, os requisitos para a compra de casas e terrenos por parte dos turistas (10). Foi feito também um cadastramento das casas e terrenos para a emissão de títulos de propriedade, procurando assim evitar a grilagem. Os terrenos foram classificados em particulares e comunitários, sendo o destino destes últimos decidido pelo conjunto da comunidade. Dessa forma, evita-se a ocupação indiscriminada de áreas livres: muitas pessoas vendiam sua única propriedade e simplesmente mudavam para estas áreas - fato que já não ocorre mais.

Investe-se na melhoria da infra-estrutura para acolher o turismo. Há um projeto em andamento junto ao CODITUR (Companhia de Desenvolvimento Industrial do Turismo, do governo estadual) para a padronização das barraquinhas de praia, pensando-se desde já no impacto ecológico. Casas com condições de acolher turistas foram cadastradas, e as pousadas existentes estão em fase de ampliação; há o interesse na construção de outras - desde que sigam os critérios estabelecidos pela prefeitura. Enquanto isso, promove-se uma "divulgação seletiva" do turismo de Icapuí, tendo como público-alvo a Universidade, Sindicato e outros setores envolvidos com as lutas populares e com um certo grau de consciência ecológica. A compra de casas e terrenos em geral envolve uma discussão com a comunidade e um compromisso por parte do comprador em prestar algum tipo de serviço à população, dentro de suas possibilidades.

O turismo é a atividade com maior potencial para atrair renda para o município mas somente se for considerado em conjun-

to com as atividades produtivas. Para Raimundo José, "Icapuí não vai abandonar o setor produtivo, quando nós sabemos que o grande fracasso do turismo no estado do Ceará é exatamente esse. Por exemplo, aqui em Icapuí, se nós desenvolvermos o turismo mas não tivermos uma atividade produtiva que venha garantir o suporte a esse turismo, de que adianta o fluxo de dinheiro correr para dentro de Icapuí, e a gente tirar do bolso e jogar para dentro de Aracati, já que a gente vai comprar tudo lá? Esse dinheiro tem que circular aqui dentro. Então tem que ter uma atividade produtiva, uma atividade artesanal, que garanta esse fluxo de dinheiro dentro do município".

Assim, Icapuí vai se preparando para receber os turistas. Mas sem perder a cautela com a síndrome de Canoa Quebrada...

NOTAS:

- (9) ICAPUÍ, órgão Oficial da Prefeitura Municipal de Icapuí - Janeiro de 1992, pg. 2
- (10) Quando da visita do autor à Icapuí, o PDM ainda não havia sido votado, mas sua aprovação já estava assegurada. Enquanto isso não ocorria, uma legislação preventiva estava em vigor, evitando uma possível especulação imobiliária.

JANDUÍS



"Seu" Severino, o morador mais velho.

I. Um município do sertão

1. À DEUS ROGO UMA PRECE/PRÁ CHOVER NO MEU SERTÃO ...

Durante o período colonial existia, na região hoje ocupada pelos estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba, uma confederação de tribos cariris, hostil à coroa portuguesa. Entre estas tribos, uma das mais aguerridas era a dos janduís, cuja denominação derivava de Nhandu-í-a ema pequena, o corredor, o veloz. As balas e as botas dos colonizadores quebraram essa resistência, assim como a escravidão e as doenças dissolveram as tribos. Restaram a lenda e nome.

A área territorial onde hoje se localiza o município de Janduís era uma propriedade agrícola, conhecida por São Bento Velho, pertencente à família Gurgel do Amaral. Em 1926, um dos membros da família, Canuto Gurgel, doou terras à padroeira (leia-se Igreja), construiu algumas residências e prédios comerciais e – o mais importante para a consolidação de um povoado – criou uma feira. Era muito comum, durante as feiras, a ocorrência de tumultos, confusões, troca de tapas. Veio daí o apelido de São Bento do Bofête, denominação pela qual o vilarejo ficou conhecido durante muito tempo.

Distante 280 quilômetros de Natal, o município de Janduís possui uma área de 351 km², situando-se na micro-região do Alto Apodi, no Polígono das Secas, sertão do Rio Grande do Norte. A população é de 5.989 habitantes. Sua fundação oficial data de 1962, quando foi desmembrado do município de Caraúbas. O clima é semi-árido, atingindo freqüentemente temperaturas superiores à 35°C. As chuvas, irregulares, distribuem-se no período de janeiro a junho. Apesar dos rios serem temporários, vários açudes foram construídos graças a eles. No verão é comum a abertura de cacimbões no leito seco dos rios, à procura de água subterrânea.

Durante muito tempo a base da economia de Janduís foi o algodão. O produto, consorciado com culturas alimentares, era

fonte de emprego e dinamização do comércio, gerando receita para a prefeitura na forma de impostos. A praga do bicudo, as secas e a falta de incentivos à produção agrícola determinaram a falência da produção do município (a partir de 1988). Com a decadência do algodão, muitos proprietários passaram a investir na pecuária. Esta atividade, entretanto, não só absorvia bem menos a força de trabalho, como também continuou esbarrando nas dificuldades do crédito rural. Além do gado para o abate, há também produção de laticínios - manteiga, queijo e nata. São cultivadas, nos períodos de inverno, as culturas do feijão, do milho e do arroz, para consumo local. Na feira livre municipal, que ocorre todas as semanas, parte da pequena produção de carne de sol é consumida - o restante é vendido para outros municípios.

Janduís sobrevive basicamente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), não dispondo de outras receitas significativas. O comércio, quase insignificante, depende das oscilações financeiras da prefeitura e dos salários dos aposentados e funcionários do Estado. Em função das últimas secas e da falta de perspectiva do trabalhador rural, ocorreu um êxodo para a sede do município. Esta inversão populacional pode ser observada no último censo: em 1987, a população rural representava 52,17% do total e em 1991, apenas 44,23%.

A água é o grande drama de Janduís. O município não conta com saneamento básico; não há reservatórios de águas perenes em número suficiente. Em épocas normais o município é abastecido através da água de chafarizes (na sede), cacimbões e açudes (nas comunidades). Carroças de burro e carros-pipa transportam água para as residências. Muitas famílias utilizam latas, galões, potes, bacias. Nas épocas de seca, o nível da água nos chafarizes cai e não oferece condições de uso. Os açudes secam; quem vive ao lado deles ainda consegue plantar nos leitos que ficaram úmidos. No período de 1989 à 1991, numa das piores secas que assolaram a região, houve momentos em que a água teve que ser transportada de municípios vizinhos, distantes até 100 km., por carros-pipa e caminhões.

Durante esses três anos a população ficou dependente, praticamente de forma direta, dos recursos da prefeitura e de convênios com entidades federais, como a LBA (conhecidas pelo atraso no repasse de verbas). Do governo estadual não houve repasse de nenhuma verba, configurando um claro boicote político. O agravamento da situação levou o prefeito José Bezerra a fazer um empréstimo em caráter pessoal para ativar um programa de emergência. Finalmente, em abril de 1991, foi decretado estado de

calamidade pública, como forma de chamar atenção para a difícil situação do município.

A construção de um reservatório de água de grande porte, que pudesse inclusive criar perspectivas novas de produção agro-pecuária e agro-industrial, seria a solução para o problema da seca em Janduís. Solução apontada há anos, com o projeto do açude do Clarão, ao qual os governos estadual e federal não deram a mínima atenção. Através da atuação do deputado federal Eduardo Jorge, do PT, o projeto foi incluído no orçamento da União e finalmente poderá sair do papel. Resta saber quando.

2. O INÍCIO DA MUDANÇA

O quadro em Janduís não diferia muito do encontrado em outras cidades do sertão: seca, miséria, fome. Há anos as populações dessas cidades estavam submetidas a este estado degradante de existência, onde o único projeto de vida resume-se a procurar garantir o alimento do dia. A saída mais comum é apelar ao coronel local. Como em quase todo o Nordeste, a distribuição de cestas básicas, remédios, vagas em escolas, transforma-se numa forma escancarada de campanha eleitoral, com o objetivo de manter essas oligarquias no poder. Em Janduís, o último representante desse coronelismo foi o "doutor" Onezimo Maia. Durante três décadas, ele chegou à prefeitura de Janduís



Escola na zona rural.

duas vezes e a de Caraúbas uma - nos intervalos, colecionou cinco mandatos para o Parlamento. Nesse mesmo período, três governos estaduais foram exercidos por primos seus.

Esta situação começou a mudar com a eleição de 1982. Graças a um "racha" na oligarquia local, o clã dos Maia viu-se pela primeira vez diante da perspectiva de perder a prefeitura. A chapa de oposição, uma frente muito ampla liderada pelo PMDB, tinha como candidato Sebastião Gurgel, que acabou afastando-se da disputa. Em seu lugar assumiu o irmão, Salomão Gurgel, que conduziu o resto da campanha, vencendo a eleição por uma diferença de 244 votos.



Zona rural. Ao fundo, escola e centro comunitário.

Médico psiquiatra formado em Moscou, Salomão militou durante os anos 70 no movimento estudantil, ligado ao Partidão (PCB). Com seu grupo, rompeu com o PCB por ocasião da expulsão de Prestes e Gregório Bezerra, instalando-se no PMDB. Vencida a eleição, "desde cedo comecei a ciscar para fora", segundo sua própria definição. Aos poucos foi rompendo com vereadores, funcionários corruptos e coronéis que apoiaram a campanha. A administração foi reduzindo-se ao grupo mais próximo ao prefeito. Boicotada pelo governo estadual (ligado ao clã Maia) e isolada do PMDB local, a administração de Salomão só podia contar consigo mesma. Necessitava, portanto, buscar algum apoio da população.

Na campanha de 1982, Salomão recebera a adesão de um grupo de jovens ligados à Igreja, que editava precariamente um jornalzinho e fornecia notícias para uma rádio rural sintonizada na região. Salomão passou a dar apoio material ao grupo - pagamento de contas de telefone para o fornecimento das notícias, empréstimo de veículo para cobrir a zona rural e viabilizar reuniões com os moradores, fornecimento de papel para o jornal.

O grupo, que já estava se ampliando, passou a participar também das reuniões da administração (contra a vontade de vários membros da mesma). Salomão propôs que eles criassem uma Comissão de Fiscalização para acompanhar as compras de material e sua utilização pela prefeitura. Essa comissão teria livre acesso aos documentos e contato direto com a equipe de comunicação responsável pelo jornal e pelas notícias enviadas à rádio. Foi assim que foi descoberto um grande desvio de verbas por parte do vice-prefeito (na época, cerca de 20 milhões de cruzeiros). A notícia teve repercussão em todo o Estado, e o afastamento do vice-prefeito marcou o rompimento definitivo de Salomão com o grupo que o havia apoiado.

Maior repercussão ainda foi alcançada com a invasão do hospital municipal. Propriedade da prefeitura, mas cedido por empréstimo ao governo estadual pela gestão anterior, o hospital era a "base" da oposição ligada ao clã dos Maia, que geria seus serviços de forma absolutamente clientelística. Como o governo estadual se recusava a devolver o hospital, a administração (o grupo ligado a Salomão) resolveu invadi-lo, com o apoio de uma parcela da população. O governo estadual deslocou diversas unidades da PM para Janduís, que viveu um cerco de cinco dias. A cobertura da imprensa, falada e escrita, e o recuo da administração, evitaram que o incidente assumisse proporções trágicas. A Justiça não considerou o ato legítimo, e a administração municipal só conseguiu reassumir o controle do hospital em 1987.

Apesar do desfecho, o episódio, somado ao anterior, granjeou a simpatia da maior parte da população para o prefeito. Apoiando-se nessa popularidade, Salomão foi acumulando forças para ir desmontando o bloco conservador ainda presente na administração. Entretanto, o agente que desempenhou o papel fundamental na radicalização deste processo e na quebra cultural da tradição clientelista foi o Conselho Comunitário de Janduís.

II. O conselho comunitário de Janduís

1. NO PRINCÍPIO ERA A VERBA

Em meados de 1984, o Banco do Brasil geria os recursos do FUNDEC - Fundo de Desenvolvimento das Comunidades. Para que os municípios tivessem acesso a este fundo, era necessário um projeto enviado por uma entidade comunitária. Centenas de entidades "fantasmas" começaram a brotar nas cidades do Nordeste.

Encorajados pelo reconhecimento da população, o grupo de jovens ligados a Salomão, procurou ampliar seu espaço de ação. Já haviam iniciado um trabalho assistencial dirigido basicamente aos idosos, e pensavam em como atingir parcelas maiores da população. Como esta preocupação também estava presente na administração, eles se reuniram e decidiram criar uma associação comunitária, tendo em vista o programa do FUNDEC. Como presidente da associação foi eleito José Bezerra, assessor da prefeitura. Companheiro de Salomão no movimento estudantil, decidira-se a vir para Janduís. Durante a década de 70, José Bezerra esteve envolvido ativamente com o movimento de cultura popular de Recife.

Mais que uma estrutura formalmente habilitada a receber recursos oficiais, o Conselho Comunitário foi idealizado como instrumento de conscientização e organização popular. A diretoria, hoje composta por 9 membros (além de outros 5 pertencentes ao Conselho Fiscal), é eleita a cada dois anos através de uma Assembléia Geral. Estas Assembléias, mensais, são abertas a todos os 3.084 sócios - mais da metade da população da cidade.

Graças a um projeto de lei enviado pelo prefeito e aprovado pela Câmara Municipal, ficou estabelecido que 5% dos recursos advindos do FPM seriam repassados ao Conselho Comunitário. O trabalho de assistência social, antes realizado pela prefeitura, passou a ser feito pelo Conselho Comunitário, que centraliza os

pedidos de ajuda de todo o tipo. Através de reuniões com a população, os pedidos eram discutidos e decidia-se então quem seria atendido. Um prato cheio para as forças conservadoras, que viam no Conselho uma possibilidade de manter seu curral eleitoral, mesmo afastadas da administração municipal. O que redobrou o trabalho do grupo empenhado em organizar a população, que procurou conscientizar as pessoas da importância do Conselho. O grande embate, contudo, se daria durante a eleição para o Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

2. AS LUTAS POLÍTICAS E A ORGANIZAÇÃO POPULAR

O Conselho Comunitário centralizou seus serviços inicialmente na sede do município. A partir do segundo semestre de 1985 estendeu seu trabalho às comunidades rurais. Além da desconfiança natural das pessoas diante de algo novo, havia outro obstáculo para a ação do Conselho: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, há mais de 15 anos nas mãos das forças conservadoras.



Igreja matriz.

O primeiro passo para a quebra dessa hegemonia se deu no final de 87. Através de projetos de financiamento e auxílio às comunidades rurais (articulados através da Igreja, em especial o projeto São Vicente), um grupo de pessoas ligadas ao Conselho conseguiu se "infiltrar" no Sindicato e conhecer o seu aparato. Para as forças conservadoras, o Sindicato era considerado ponto estratégico para a campanha das eleições municipais. Assim, quando elas se deram conta de que havia uma chapa de oposição ligada ao Conselho Comunitário, passaram a investir pesada-

mente em sua reeleição: carros de som, faixas, distribuição de redes e alimentos - nenhum recurso foi dispensado.

O processo foi conturbado. O número de sócios inscritos para a eleição, 3.253, era igual ao número total de eleitores da cidade. Segundo Irene Lopes Galdino, vereadora e atual presidente do Conselho, a vitória só foi possível devido à fiscali-



Sede do Sindicato Rural.

zação. Foram impugnados diversos votos de sócios ilegais graças a dois advogados contratados pelo Conselho, que acompanharam voto a voto a eleição. A chapa de oposição venceu com uma diferença de 64 votos, apesar das pressões financeiras e das ameaças de morte que alguns membros receberam.

Esse resultado despertou a mobilização popular para as eleições de 1988. Foi feita uma consulta aos membros do Conselho, que indicaram José Bezerra como seu candidato preferencial. Paralelamente discutia-se por qual partido optar, já que o grupo que estava na administração estava estremecido com o PMDB. Parte da cúpula administrativa queria o PDT, parte queria o PT. Reuniões com os movimentos e com a população apontaram uma maior simpatia pelo PT, mais identificado por eles com as propostas da administração e do Conselho. O próprio José Bezerra condicionou sua candidatura à filiação ao PT. Enfrentando uma coligação de partidos que representavam a oligarquia local, José Bezerra foi eleito prefeito pelo Partido dos Trabalhadores.

Com a gestão José Bezerra acentuou-se o processo de descentralização administrativa e de organização popular. Foram criados os **Conselhos populares**. Organizados por comunidades

na zona rural e por ruas na zona urbana, estes conselhos se reúnem periodicamente, elegendo seus representantes, os conselheiros. A cada quinze dias os conselheiros reúnem-se com a diretoria do Conselho Comunitário. Essas reuniões cumprem o papel de aprofundamento das discussões, cabendo à Assembléia Geral mensal as decisões.

Além dos conselhos populares, foram criados também um conselho de saúde, um de cultura e desporto, uma associação dos servidores da educação, um clube de mães... nem tudo, entretanto, funciona plenamente. Há a necessidade de aperfeiçoamento organizativo e de discussão política sobre o papel de cada conselho.

3. CULTURA POLÍTICA: AVANÇOS E AMBIGÜIDADES

Será que temos, nessa multiplicação de associações e conselhos, a concretização do governo popular e democrático, a realização de uma "utopia socialista" em pleno sertão? Em termos.

A experiência do Conselho Comunitário tem o mérito de ser um mecanismo de organização popular que, embora criado através do incentivo do poder público, consegue guardar autonomia em relação a ele. Mais que mero apêndice fisiológico, é uma instância independente, muitas vezes crítica em relação à administração municipal. O Conselho Comunitário gerou um processo de ruptura político-cultural mudando valores arraigados em velhas concepções sobre a política, a justiça e o papel do Estado: "Com o Conselho, acaba a história do 'voto por dinheiro' e a cidadania começa a ser praticada. A pessoa organiza, discute, cobra da Prefeitura e dos outros poderes públicos. Nós temos 3.084 sócios que já estão formando os Conselhos de Rua, que se reúnem regularmente e que estão se organizando para sair da miséria. Se nós convocamos uma assembléia de manhã, de tarde a praça está lotada."(1)

Este processo de ruptura e mudança de valores obedeceu a duas etapas. A primeira foi a de ruptura com os valores clientelistas e oligárquicos. Na prática isso correspondeu a uma recusa dos procedimentos que transformam direitos de cidadania em relações de favor pessoal, através da prestação de serviços públicos por cabos eleitorais (vagas em escola, consultas médicas, etc.) e do favorecimento de amigos e parentes. Nesse sentido, o Conselho Comunitário cumpriu um importante papel de conscientização, seja na denúncia do clientelismo e da cor-

rupção, seja no estabelecimento de práticas transparentes assentadas em critérios previamente discutidos e estabelecidos.

Exemplo dessa prática é a discussão dos critérios de repasse de produtos - dinheiro, cestas básicas, material de construção. Ou então, a exigência que a indicação dos monitores de creche não ficasse entregue aos vereadores, mas passasse pelo Conselho (que realizou um exame de seleção para preencher estes cargos). As próprias mobilizações da população para pressionar a Câmara ou apoiar a administração municipal também podem ser lidas sob essa ótica.

A segunda etapa desse processo, tão difícil quanto a primeira, foi a criação de uma "distância crítica" em relação à administração municipal. Etapa complicada, tanto para a população quanto para a administração - numa cidade tão pequena quanto Janduí, é fácil confundir crítica com oposição pura e simples. Muitos embates entre movimento e administração ora são minimizados como visões particulares de cada indivíduo, ora são maximizados e transformados em divergências pessoais muito fortes. A tendência à polarização é muito grande, e as pessoas são classificadas como opositores ou aliados - só que aliado não pode criticar ... não muito, pelo menos. Percalços do convívio democrático.

Na prática, as duas etapas do processo acima descritas se sobrepõem, possuindo nuances difíceis de descrever ou quantificar. A divisão, apesar do reducionismo, foi mantida como um artifício para dar idéia dos problemas que o processo de ruptura de valores levanta para a população, os militantes e a administração.

Pode-se afirmar que nada que seja importante para a cidade é decidido sem passar por discussões no Conselho. Os vereadores da oposição são motivos de piada, e a Câmara Municipal, completamente desmoralizada. O partido não tem identidade própria, misto de reflexo e extensão do Conselho e da prefeitura. Embora o PT tenha ganho a maioria dos votos nas eleições para o Executivo federal e estadual (1989 e 1990, respectivamente), a convicção petista não é arraigada. Segundo Irene Galdino, "nos anos de eleição, há uma grande divisão que prejudica o trabalho do Conselho Comunitário, principalmente quando é a eleição local, que é a que polariza efetivamente a população."

Ainda segundo ela, "há um refluxo da participação popular". Esse refluxo é visível especialmente no que se refere aos jovens: há um grande distanciamento da discussão política, mesmo dos grupos ligados à cultura. Por outro lado, o trabalho com o grupo de idosos (aproximadamente 300 pessoas) e com as co-

munidades rurais (já existem conselhos populares em 8 delas) é avaliado como sendo de "excelente qualidade".

A proximidade com a prefeitura, embora seja um avanço do ponto de vista da organização popular, por vezes cria uma relação ambígua. No caso do atendimento assistencial, por exemplo, Irene Lopes pondera que, "ao mesmo tempo que esse procedimento politiza a assistência, provoca um efeito negativo no movimento popular. Muita gente acaba se filiando e vindo às reuniões do Conselho por causa da assistência. Mas não há dúvida que é um avanço, dentro desta realidade que a gente vive." (2)

NOTAS:

(1) Revista Teoria e Debate nº 18, maio/junho/julho de 1992, pg. 12.

(2) idem, pg. 12.

III. Uma administração entre a utopia e o caos

O processo de participação popular relatado no capítulo anterior pode criar a falsa impressão de que Janduís é uma assembléia permanente de decisões, na qual a administração municipal cumpre apenas o papel de mera executora das decisões da população. Nada mais distante disso. Vale lembrar que foi a própria administração que deu o impulso decisivo para a criação do Conselho Comunitário e das demais instâncias de participação. O que talvez não fique muito claro é o que se espera de uma "administração popular e democrática", ancorada num "partido com um projeto socialista", em pleno sertão potiguar.

Para começar, é difícil imaginar o que é "administrar" uma cidade como Janduís. Com quase nenhum recurso próprio, o município depende basicamente da receita do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e da verba de alguns convênios para manter os seus serviços. Há seca, fome, miséria e analfabetismo. O que fazer numa situação desta?

Segundo o ex-prefeito Salomão Gurgel, "a opção é administrar bem o FPM; a administração dos pequenos municípios brasileiros não é só uma questão de dinheiro, mas também de eficiência administrativa; as máquinas são inchadas e a prefeitura é praticamente a única empregadora do município - cerca de 2/3 da população vive de alguma maneira em função da prefeitura."

A "eficiência administrativa" encontra, na prática, sérios obstáculos. Os funcionários são mal remunerados, apesar de receberem salários bem superiores à média da região. Faltam quadros qualificados que possam gerir satisfatoriamente os programas. E enxugar a máquina é um problema. No início da gestão, Salomão demitiu 15 funcionários com estabilidade assegurada, mas que se recusavam a trabalhar para a atual administração, e comprometeu dois meses de recursos do FPM só para pagar as indenizações trabalhistas.

Com relação ao enxugamento da máquina administrativa, José Bezerra obteve maior êxito, reduzindo em 39% o quadro funcional herdado, que era de 608 funcionários. Isso só foi possível mediante negociação com os trabalhadores, que permitiu que não houvesse um rombo nos recursos com o pagamento de indenizações, e nem se gerasse mais problemas sociais com pessoas que não podiam ficar desempregadas. Ainda assim, o quadro de 373 funcionários é considerado alto para a realidade do município.

As oscilações do FPM e o cancelamento ou atraso no repasse de verbas por parte dos convênios, quase nunca deixam recursos suficientes em caixa para se pensar em ações de maior impacto ou que apresentem resultados a médio e longo prazo. Administra-se tendo em vista as solicitações da conjuntura e as carências mais imediatas. Uma possível solução para o problema da seca, a construção do Açude Clarão, ainda aguarda liberação de verbas do governo federal.

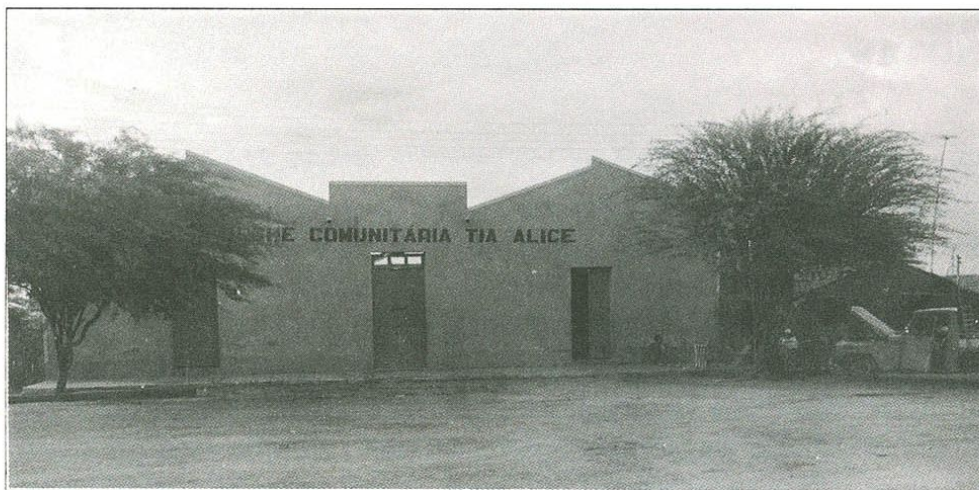
Apesar do quadro desolador, a administração de Janduís não optou pela inércia. Combateu a corrupção e o clientelismo e, junto com o Conselho Comunitário, ampliou a participação popular, criando novos canais de comunicação e decisão. Acumulou com isso um grande saldo em termos de um projeto democrático: a administração municipal é transparente e obedece a critérios. Desde 89 o orçamento tem sido elaborado após a discussão e a aprovação de prioridades pelos conselhos de rua, conselhos populares, de saúde e de cultura. Nessas duas últimas áreas, avanços importantes foram obtidos (e serão discutidos adiante).

Durante a seca de 3 anos que castigou a região, a prefeitura investiu na construção de cacimbões comunitários e açudes, abrindo frentes de trabalho que chegaram a ocupar até 1.000 pessoas. A pouca chuva que caiu no início de 92 encheu os reservatórios, dando alento à agricultura de subsistência, permitindo colher cerca de 50% da produção em períodos normais. Uma vitória, considerando a situação dos municípios da região e da própria cidade, no ano anterior - em abril de 1991, o prefeito chegou a declarar estado de calamidade pública no município.

Outra iniciativa da prefeitura foi a construção de 60 casas populares em regime de mutirão. Através de rodízio, cada beneficiário se comprometia a trabalhar duas vezes por semana na obra. A prefeitura entrava com o material e contratava um mestre-de-obra para supervisionar o trabalho, que diariamente reunia

de 10 a 15 pessoas. Foi planejado um segundo mutirão, que está paralisado por falta de recursos. Apesar de toda a limitação de verbas, ruas foram pavimentadas, creches e escolas foram construídas e reformadas.

Foram estabelecidos convênios com cooperativas de pequenos produtores nas comunidades mais organizadas. A prefeitura



Uma das creches da prefeitura.

adquiriu animais (vacas, bois, galinhas), que são sustentados pela cooperativa local. A produção - leite e ovos - é comprada pela própria prefeitura e destinada às creches, garantindo a alimentação das crianças.

Num estado onde tudo se divide em "Maias" e "Alves", Janduís sofre um profundo isolamento político. Além do boicote por parte dos meios de comunicação, há o boicote direto do governo estadual, que atrasa ou simplesmente nem repassa os recursos para o município. Uma possível estratégia para furar esse bloqueio seria o contato com parlamentares do partido para que estes encaminhem os projetos de interesse do município, como o Açude Clarão. Apesar disso, Janduís é uma referência para os outros municípios do Estado, além de funcionar como polo aglutinador do PT no Rio Grande do Norte.

A ênfase dada à democratização da administração, visível na ampliação da participação popular e na transparência das ações da prefeitura, também tem seu lado problemático. Por vezes a prefeitura deixa de divulgar seu trabalho, diluindo a sua identidade perante a população. Ela mesmo é a primeira a admitir isso: "Um fato curioso é que durante os quatro anos de administração popular - 89/92, não se inaugurou obras. Paradoxalmente, no século das comunicações e da propaganda, a

Administração não divulgou suas ações, esperando desenvolver, no povo, um senso crítico de compreensão política, capaz de avaliar, ele mesmo, as ações da prefeitura e julgá-las. Em parte funcionou, em parte não. Afinal, neste mundo, onde a frase de Minerva tem o mesmo peso que a frase do Chacrinha, quem não se comunica fatalmente é ignorado." (3)

NOTAS:

(3) Informativo Nhanduí - ano X - nº 140, novembro 1992, pg. 17.

IV. Saúde: vencendo desafios

1. A HISTÓRIA DE UM HOSPITAL

A questão da saúde pública em Janduís era tratada, como em tantos outros municípios da região, com uma mistura de descaso e clientelismo. Com a eleição do psiquiatra Salomão Gurgel, em 1982, abriu-se a perspectiva de mudanças em relação a esta área. Havia, entretanto, uma barreira: o hospital municipal, apesar de propriedade da prefeitura, estava cedido ao governo estadual. Havia uma forte ligação deste com a oligarquia local dos Maia, reflexo da dobradinha PDS/PFL hegemônica no estado. E era no hospital que se articulava a oposição ligada ao ex-prefeito. O uso político que se fazia do hospital chegava ao ponto da recusa em atender doentes, quando enviados por Salomão. Diante dessa situação, foi decidida a invasão do hospital, que não obteve êxito. A administração só iria assumir o controle do hospital em 1987.



Hospital municipal.

Logo de início o hospital passou por um processo de reestruturação. Foi aberta uma clínica psiquiátrica que imediatamente tornou-se referência estadual. Outras clínicas, foram am-

pliadas, como a pediátrica e a geral. Janduís foi o primeiro município no estado a iniciar o processo de municipalização da saúde (que ainda não estava bem definido, tanto a nível federal como estadual). Essa experiência-piloto só foi possível graças ao trânsito político de Salomão junto ao novo governo estadual.

O fato é que a experiência deslanchou, proporcionando melhoria de salários e isonomia para os funcionários. A estrutura hospitalar cresceu e tornou-se referência para toda a região, atendendo também outras cidades. Nessa época o hospital chegou a empregar 6 médicos e 3 dentistas.

Este quadro positivo começou a se reverter a partir do final de 1988, com a eleição de José Bezerra. Todos os recursos dos convênios de saúde passaram a ser repassados fora dos prazos estipulados - isto quando não eram simplesmente extintos. Sem esses recursos era impossível manter a estrutura criada. Em função disso, decidiu-se pela priorização da saúde do município, em detrimento das outras cidades da região também atendidas pelo hospital. O quadro foi diminuindo, reduzindo-se a 2 médicos, 2 dentistas e 2 enfermeiras. Finalmente, como saída de emergência, o esquema hospitalar acabou sendo mantido com recursos do FPM. Essa situação só começou a regularizar-se, ainda assim parcialmente, em meados de 1991 (reflexo das mudanças provocadas pelas eleições estaduais e pela substituição de Alcení Guerra por Adib Jatene no Ministério da Saúde).

Hoje o sistema de saúde de Janduís está estruturado da seguinte forma: 1 hospital-maternidade com 38 leitos para internação e um centro de atendimento psiquiátrico - 1 centro de saúde equipado com laboratório, gabinetes dentários e sala para recuperação de crianças desidratadas ou com diarreia; 4 postos de saúde na zona rural do município, com atendimento semanal na área médica e odontológica. Responsabilizam-se pelo funcionamento dessa estrutura 5 médicos (2 residentes), 3 enfermeiras, 2 dentistas, 31 atendentes e 2 auxiliares de enfermagem. Além desses profissionais, há também a presença de 1 assistente social, 1 psicóloga e 1 bioquímico.

2. SERVIÇOS DE SAÚDE E CIDADANIA

Pode parecer estranho iniciar um capítulo que trata da política de saúde de um município contando a história de seu hospital, mas não no caso de Janduís. Apesar dessa estrutura já existente, a maior parte da população não tinha acesso aos serviços - sós os que entravam no esquema de clientelismo da

família Maia. Até 1987, ano em que o hospital voltou ao controle da prefeitura, os serviços eram prestados em um prédio cedido pela Igreja, onde Salomão havia criado um posto de saúde. Não havia quadros suficientes para a demanda; médicos e enfermeiras foram contratados pela prefeitura. Com a retomada do controle do hospital, Salomão determinou a **priorização do atendimento** - o acesso de *toda* a população aos serviços, sem critérios políticos.

Em Janduís as principais doenças não fogem à regra das demais cidades do Nordeste: doenças da pobreza e doenças infecto-contagiosas, a maioria ligadas à qualidade da água. Há um alto índice de verminoses, doenças respiratórias e dermatites. Para enfrentá-las foi feito um investimento alto em questões básicas como cobertura vacinal e reciclagem de quadros. Foram abertos postos na zona rural.

Na gestão José Bezerra procurou-se priorizar a saúde através da **medicina preventiva**. Foi elaborado um programa de cadastramento e monitoramento materno-infantil nos moldes do de Icapuí. O programa de Janduís também apoia-se sobre a ação dos agentes de saúde (estaduais) no município. Ele precisa ainda ser melhor desenvolvido para atingir o nível do programa de Icapuí, mas já apresenta bons resultados. São realizadas palestras nas escolas, tematizando principalmente os cuidados com a água e a saúde oral (junto com as palestras, há aplicação de fluor na faixa entre 7-14 anos).

Apesar dessas iniciativas, o sistema de saúde ainda está bastante voltado para a medicina curativa. Considerando que o município é bem organizado socialmente, através de seus diversos conselhos, poderia-se aproveitar esse potencial para envolver a população no combate às doenças que requerem apenas um certo nível de informação para serem evitadas. Segundo o Secretário de Saúde Antonio de Lisboa Costa, a própria municipalização não ajuda muito nesse processo. Para ele, o sistema baseia-se num critério de produtividade no qual, quanto mais internações, maiores recursos (4). Esse critério prejudica a saúde da população: a medicina curativa é estimulada enquanto a preventiva é deixada de lado. Não há verbas, por exemplo, para campanhas de esclarecimento da população.

As dificuldades, entretanto, não impedem a obtenção de bons avanços. A queda da mortalidade infantil é um bom exemplo. Segundo dados da prefeitura, o índice de mortalidade infantil caiu de 161/1000 em 1986, quando o sistema de saúde de Janduís ainda era dirigido pelo governo estadual, para 76/1000 em

1987. Em 1989 o índice chegou a baixar para 39/1000, subindo novamente em 1990 (88/1000) em função da seca e da falta de recursos da prefeitura. Em 1991, nova queda: 41/1000, uma das menores taxas de mortalidade infantil da região. (Como a coleta de dados não é sistemática, esses números podem apresentar alguma variação em relação ao quadro real do município) (5).

Além dos programas específicos voltados para o monitoramento materno-infantil, o programa de creches da prefeitura desempenhou também um importante papel para a queda desse índice. Criado em 1983, o programa de creches comunitárias foi implantado tendo em vista as dificuldades em que se encontraram grande parte das famílias carentes, após mais um ano de seca. Hoje são 14 creches - 13 na zona rural e uma na zona urbana - que garantem a alimentação de 620 crianças entre 0 e 6 anos, praticamente toda a população infantil de município nessa faixa, além de permitir sua iniciação escolar. Para manter esse trabalho a administração possui convênios com órgãos federais como a LBA, mas em função dos freqüentes atrasos e da insuficiência dessas verbas, acaba por utilizar recursos do FPM para manter o programa.

Outro ponto positivo é o tratamento da água consumida pela população. Devido à insuficiência de reservatórios de águas perenes, o município não conta com saneamento básico. A qualidade da água existente nos reservatórios é constantemente monitorada; em algumas ocasiões, a água teve que ser trazida de outros municípios, pois a de Janduís não era suficiente ou não oferecia condições para o consumo da população. Mesmo com poucos recursos, a prefeitura, em conjunto com o Conselho Comunitário e mais recentemente com a LBA, construiu fossas sépticas nas áreas mais carentes.

Além disso, Janduís é o único município no Rio Grande do Norte, à exceção de Natal, que conta com serviço psiquiátrico gratuito. Um serviço, porém, em que o custo dos pacientes para o sistema de saúde é elevado, e que as AIH (Autorizações de Internamento Hospitalar, do SUDS) cobre apenas em parte. Como a demanda não é só local (o hospital atende toda a região), está em estudo um consórcio intermunicipal visando ressarcir Janduís dessa despesa extra. Afinal, não há como não atender a demanda do hospital, já que a própria existência do serviço contribui para que ela apareça.

De uma maneira geral, as perspectivas para a área de saúde são boas. Os quadros são eficientes e tendem a se capacitar ain-

da mais com os cursos de reciclagem. O sistema de saúde, municipalizado na prática, está concluindo o processo de legalização da municipalização. Já conta com o Conselho Municipal de Saúde, uma das principais exigências. A atuação desse conselho é ainda bastante informal; segundo o secretário Antonio de Lisboa Costa, a população está acostumada a uma "cultura de reclamação", que dispensa um acompanhamento mais rigoroso - se alguém não for bem atendido, logo "põe a boca no trombone". A principal deficiência, e portanto o principal desafio, está na implementação da medicina preventiva, através do desenvolvimento dos programas já existentes, principalmente os que envolvem os agentes comunitários de saúde.

NOTAS:

- (4) Existem 2 verbas de financiamento de saúde do SUDS para os municípios. As AIH (Autorizações de Internação Hospitalar), das quais cada município possui uma cota máxima, a qual não pode exceder. Entretanto, se não atingir esta cota, não pode acumulá-la para o outro mês. Por exemplo, Janduís tem uma cota de 140 AIH; se internar 100 pacientes este mês recebe 100 - não tem direito às outras 40. Já as verbas do SIA-SUS, que remuneram as consultas médicas, são pagas apenas aos municípios com sistemas de saúde municipalizados diretamente. Janduís está apressando a legalização de sua municipalização para poder receber também esta verba.
- (5) Fonte: Informativo Nhanduí - ano X - nº 140, novembro de 1992.

V. Educação e cultura, conquistas desiguais

1. EDUCAÇÃO: SUPERANDO CARÊNCIAS

Quando a administração Salomão Gurgel iniciou seu trabalho frente à prefeitura, encontrou a maioria dos serviços públicos absolutamente precários. Com a Educação não foi diferente. Os professores eram contratados segundo critérios clientelísticos, sendo que muitos não haviam sequer completado o 1º grau. Cursos de reciclagem para o magistério eram oferecidos apenas como artifício para ascensão na carreira. O município contava com um curso técnico, o de contabilidade, absolutamente desnecessário. Do material à merenda, tudo faltava nas escolas.

Algumas medidas foram tomadas de imediato: criou-se uma escola de 2º grau pedagógico, voltada para a formação de professores, além de cursos de reciclagem com conteúdos efetivos - as duas iniciativas visando melhorar o nível do ensino. A municipalização da merenda melhorou o serviço.

Foi criado o programa municipal de creches comunitárias. No processo de organização desse programa foi comprada uma briga séria com os vereadores, que queriam indicar os monitores das creches - aproximadamente 50 cargos. Essa pretensão foi contestada, e conseguiu-se que o processo passasse pelo Conselho Comunitário. Este, por sua vez, realizou um exame de seleção que apontou as pessoas mais capacitadas para exercerem os cargos.

Além desse programa de creches, Janduís conta com 19 escolas municipais - 2 na zona urbana e 17 na zona rural - e 4 escolas estaduais - 2 na zona urbana e 2 na zona rural. As escolas da zona rural cobrem apenas da 1ª à 4ª série do 1º grau; quem quiser prosseguir os estudos tem que deslocar-se para a sede - a prefeitura garante o transporte. Na sede há também um curso de alfabetização de adultos.

Durante a gestão José Bezerra foi criado um Grupo de Estudos da Educação, formado por professores que vêm estudando desde 1990 as propostas pedagógicas do Interacionismo e do

Construtivismo. Este grupo contou com assessoria da UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte). Experiências com estas metodologias foram feitas inicialmente com professores da zona urbana, através de oficinas e treinamentos. Diante dos bons resultados, o trabalho foi estendido para os professores da zona rural. Como complemento desse projeto estavam sendo implantadas direções colegiadas nas escolas, para avaliar constantemente o processo educacional no município. Os conselhos de escola, reunindo pais, alunos, funcionários e professores estavam sendo criados, e já havia uma proposta para eleição de diretores.

Apesar de todas essas iniciativas, a deficiência de quadros ainda é grande, assim como permanecem altos os índices de evasão e repetência. A Secretaria de Educação realizou um levantamento minucioso, no final de 1992, do número de analfabetos e de crianças jovens e adolescentes fora da escola, para poder traçar planos eficientes de erradicação do analfabetismo e universalização do ensino.

2. CULTURA: TRADIÇÃO E INOVAÇÃO

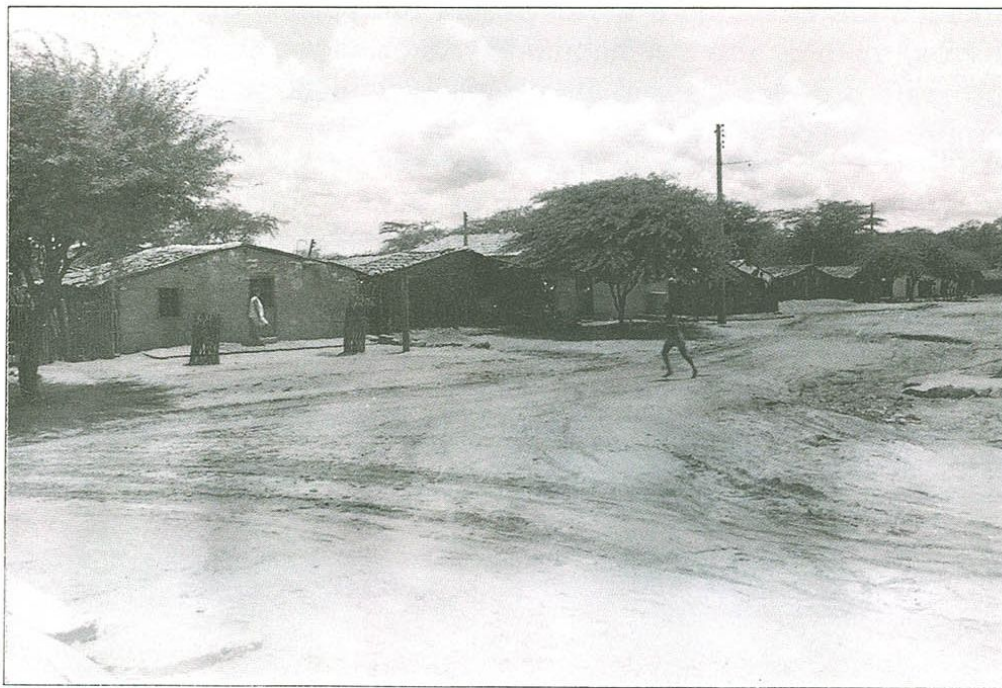
"O povo tem que se prestigiar dentro da memória. A pessoa cresce pela sabedoria. A cultura, esse trabalho alui toda natureza do mundo. Eu adoro essas coisas porque eu morava lá longe e não tinha como apresentar. E através do desenvolvimento eu pude apresentar e é um prazer que tenho. Enquanto eu estiver em Janduís eu apresento. Amo essas frases de união. Essa incentivo cultural."

(João Rosa - agricultor e oleiro, participante das oficinas de cultura)

O movimento cultural de Janduís teve um início tímido, através de atividades do Conselho Comunitário. Eram palestras e debates, que, segundo a vereadora Irene Galdino, "foram acostumando o povo a se reunir". Durante as festas típicas (como a da Padroeira ou as juninas) o Conselho também programava algumas atividades.

O grande salto se deu a partir de 89, com a gestão José Bezerra, que durante muitos anos participou de movimentos culturais em todo o Nordeste, especialmente os ligados à música popular. Segundo ele, a cultura em Janduís foi o elemento que mais contribuiu para o avanço da conscientização popular e para quebrar as resistências contra a prefeitura do PT: "A cultura, dentro deste processo de transformação, é o principal instrumento de mudanças que a gente pode ter. Daí o nosso investimento

na cultura. Enquanto em outros municípios a primeira atividade que se corta é a cultural, aqui não. A gente sempre subvencionou a atividade cultural, até como uma forma de fazer o povo entender todo esse processo que ele está vivendo hoje."



Bairro da Floresta.

Mas de que se trata, afinal, este movimento? "Seu" João Rosa, morador da zona rural, chama o movimento cultural de Janduís de "frases de união". " Uma boa definição, já que o movimento, através de suas diversas atividades, procura unir não só as pessoas como também unir seu passado e seu presente, criando uma identidade comum. Isso acontece, por exemplo, na construção mítica de um passado de resistência simbolizado pelos índios janduís - que é ao mesmo tempo metáfora e incentivo para as lutas do presente. Em um dos informativos da prefeitura essa construção é claramente explicitada: "Não se curvar diante dos poderosos. Resistir até as últimas consequências pela autonomia e pela soberania. Não se render ao cansaço e às pressões dos inimigos. Essas frases parecem do tempo de grandes batalhas em revoluções intermináveis. Pois é. Janduís foi assim no tempo dos cariris e voltou a ser assim de 82 para cá, quando a memória da ancestralidade foi recuperada em parte." (6)

A recuperação da "memória da ancestralidade" é feita em grande parte na Biblioteca Municipal Teófilo Régis, onde funciona o Centro de Memória Popular. Este centro conta com um acervo de quadros, fotografias, fitas cassetes e de vídeo. Desde o final de 1991 vêm sendo coletados dados sobre a história do mu-

nicípio e das comunidades através de entrevistas com os habitantes mais idosos. Após a coleta, a intenção é reunir estes depoimentos em livro, que já tem título: **Histórias da Seca**. Enquanto isso não acontece, as histórias vão servindo de subsídio para a criação de músicas e peças de teatro. A própria biblioteca merece um destaque à parte: possui um acervo de quase 8.000 livros, mais de um por habitante. As crianças, incentivadas por programas de leitura, são as responsáveis pela maioria dos trinta empréstimos diários.



Bairro da Floresta.

Se o movimento cultural possui um pé na tradição, possui outro na inovação. É aqui que entra o teatro. Durante a Nova República, Janduís participou do projeto Recriação, financiado pela LBA, que permitia o acesso de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos à prática de esportes e educação artística. Funcionando inicialmente em uma antiga usina de algodão, contava com cursos de capoeira, oficinas de artes plásticas, marcenaria e esporte. Como o projeto deixava a cargo de cada prefeitura os conteúdos das atividades, surgiu a proposta de um curso de teatro.

O resultado desse curso foi um espetáculo ao ar livre, uma "passeata cultural-performance" segundo o assessor da prefeitura Ray Lima. A passeata percorreu toda a cidade carregando um boneco feito de pão, numa padiola sustentada por quatro meninas vestidas de enfermeiras, enquanto os outros participantes

cantavam e declamavam poesias. A apoteose foi na praça em frente à Igreja. Conta Ray Lima que, dirigindo-se às pessoas que assistiam o espetáculo, disse-lhes que "ali estava o pão enganador, o pão da grande farsa da classe dominante que estava gerando a fome deles, aquele era o pão da fome ... e que eu nem sei se eles entenderam aquilo na hora, mas depois eu percebi que eles entenderam muito bem... mas mesmo assim eu perguntei se eles queriam comer e eles disseram que queriam e aí foi o fenômeno mais interessante que eu já vi na vida: quando as pessoas avançaram sobre o pão não ficou nada, só poeira, farelo. Foi um espetáculo belíssimo. O pão se transformou num sonho mesmo, numa coisa que não existia. Foi uma grande farsa."

Farsa ou não, o espetáculo gerou polêmicas, brindando inclusive o assessor Ray Lima com a promessa de uma surra. Promessa reiterada em outras ocasiões, quando novas apresentações igualmente polêmicas foram realizadas (para sorte dele, a promessa nunca foi cumprida). As pessoas comentavam que aquilo era macumba, bruxaria... o que era esperado, pois para Ray Lima "a novidade sempre gera resistência".

Aos poucos as pessoas entraram no "espírito da coisa". Atualmente a população não só é extremamente receptiva, como também atuante, procurando auxiliar dentro de suas possibilidades as montagens dos espetáculos. Hoje a cidade conta com 3 grupos de teatro adulto e 1 de teatro infantil, além de oficinas de pintura, maculelê, capoeira, artes circenses, música, esporte e teatro, que está formando novos grupos. As oficinas são realizadas na Casa da Música, um antigo galpão semi-reformado pela prefeitura e que semanalmente também promove shows e bailes.

Em 1991 Janduí sediou o 1º Escambo de Teatro de Rua, reunindo grupos de teatro de rua de diversos municípios do estado. Durante a Festa da Padroeira (ainda em 1991) houve uma programação de 10 dias de shows e espetáculos contando apenas com artistas locais. O repertório dos grupos e artistas contemplava desde peças baseadas nas tradições locais até obras de Brecht. Ray Lima foi contratado por Icapuí para assessorar o desenvolvimento de um trabalho semelhante naquela cidade. Os próprios grupos têm recebido convites para apresentação em eventos fora da cidade.

Toda esta agitação já foi assunto de reportagens da TV Globo, TVE do Rio de Janeiro e revista Veja. A animação cultural da sede tem se estendido para a zona rural. O programa Caminho do Mato, criado em 1992, está formando núcleos culturais e

desportivos nas comunidades rurais do município. Além disso, o programa faz o mapeamento dos artistas da região, incentivando a criação de grupos.

Em 1991 foi criado o Conselho Municipal de Cultura e Desporto, que funciona através de comissões específicas (música, teatro, esporte, etc.) que, em assembléias gerais, estabelecem a política para a área e planejam as ações culturais do município. Em setembro de 1992 foi encaminhado à Câmara um projeto de lei criando o Fundo Municipal de Cultura e Desporto, cujas verbas seriam repassadas ao Conselho.

É óbvio que nem tudo é perfeito. Como as outras áreas da administração, a Cultura também está inserida no quadro de carência geral do município - faltam recursos, quadros especializados, instalações adequadas. A LBA não tem cumprido regularmente sua contrapartida no projeto Recriança, prejudicando sua continuidade. Muito ainda há para ser feito e aperfeiçoado. Entretanto, o trabalho realizado em Janduís, dada a adesão da população e a ressonância dos resultados além dos limites da cidade, torna-o desde já, uma referência obrigatória para a discussão das políticas de cultura municipais.

NOTAS:

(6) Fonte: Informativo Nhanduí - Ano X - Nº 135, fevereiro de 1992.

Conclusão

Os resultados alcançados pelas administrações de Icapuí e Janduís, se comparados à maioria das cidades do Nordeste, foram excepcionais. Os indicadores sociais estão aí para provar: diminuição da taxa de mortalidade infantil, universalização do ensino escolar, melhoria das condições de habitação e saneamento. Ainda é necessário avançar muito nessas áreas, mas o saldo positivo obtido até agora demonstra o que uma boa administração municipal pode obter.

Mas o que caracteriza uma "boa" administração municipal? Parece-me que, dentro da variedade de respostas possíveis, alguns pontos são consensuais: honestidade e transparência administrativa, seriedade e eficiência no trato dos bens e espaços públicos, priorização do tratamento das questões sociais que determinem a melhoria da qualidade de vida da ampla maioria da população. Compromissos sempre alardeados mas raramente cumpridos.

A originalidade das administrações de Icapuí e Janduís, entretanto, não decorre do fato de ambas serem louváveis exceções dentro do viciado quadro de clientelismo dos municípios brasileiros, especialmente no Nordeste. A originalidade dessas administrações repousa em outros pontos: na proposta e no exercício de uma *gestão democrática e popular* e no esforço em *ampliar a autonomia econômica do município*.

Dentro desse conceito de gestão democrática e popular está implícito uma noção de **cidadania** entendida como o fortalecimento dos atores coletivos que compõem a sociedade civil e como estímulo à participação autônoma dos indivíduos e entidades diversas na gestão municipal. Essa noção implica num conflitivo processo de mudança na cultura política local - e que somente uma observação a longo prazo permitiria avaliar em sua verdadeira extensão. Mas algumas observações podem ser feitas a respeito dos resultados obtidos e das tendências verificadas até agora nos dois municípios.

A participação popular em Icapuí, apesar de todos os incentivos da administração, foi relativamente tímida. Fatores como a distribuição espacial da população no município e a chamada "cultura de pescador" concorreram para este resultado, mas não

o explicam totalmente. O trabalho de universalização do ensino de 1º grau conseguiu obter uma boa adesão da população num primeiro momento, mas na medida em que a demanda ia sendo atendida a presença popular diminuía. O mesmo processo repetiu-se na área da saúde. Verificou-se em Icapuí (assim como em outros municípios com administrações de caráter popular) um certo refluxo da participação popular, mas que está longe de ser absoluto ou irreversível. Há setores que ainda apresentam grande intensidade de participação - no caso, as comunidades historicamente ligadas à Igreja, como Redonda, e as organizações de funcionários, como a dos servidores de saúde.

Em Janduís a participação popular é mais intensa, e, do ponto de vista dos membros da administração, mais "politizada". O Conselho Comunitário ainda é a grande referência, mas a organização da população extrapolou os seus limites, através da dinâmica dos conselhos populares, tanto na zona rural como na zona urbana. A "politização" fica por conta da observação do secretário de saúde, Antonio Costa - segundo ele, criou-se em Janduís uma "cultura da reclamação", reflexo de uma consciência crescente das pessoas a respeito de seus direitos como cidadãos. Vale lembrar também que em ambas as cidades as atividades culturais estão em alta, contando com intensa participação da população.

Diante desse quadro, as perspectivas no primeiro semestre de 1992, para as eleições de outubro eram mais que animadoras nos dois municípios. Prevvia-se uma vitória esmagadora e até uma possível inexistência de outros candidatos na disputa. Mas o quadro eleitoral foi diferente: apesar de vitoriosas, as administrações tiveram que suar para eleger seus sucessores. Em Icapuí a oposição abocanhoun um terço dos votos e em Janduís a vitória se confirmou apenas nas últimas urnas.

O que se passou? Provavelmente uma conjunção de fatores, dos mais simples aos mais complexos. Houve uma subestimação da capacidade dos adversários políticos. Pouco se investiu na divulgação das realizações de cada administração, aparentemente como se estivesse subentendido que a população naturalmente tivesse consciência delas. E, em certa medida, superestimou-se o grau de "conscientização" da população ou, o que talvez seja um equívoco mais grave, supôs-se que essa "conscientização" se traduzisse direta e automaticamente em votos, qualquer que fosse o candidato escolhido para disputar a sucessão. Talvez a importância do contexto específico de cada eleição, e do perfil do candidato em relação à cidade, não tenham sido suficientemente bem avaliados.

Para José Airton (novamente eleito prefeito de Icapuí), "há um impacto cultural que se manifesta mais de uma forma subjetiva de simpatia do que propriamente na forma de consciência política ... a cultura do povo modifica-se na medida que reconhece uma maior seriedade da administração do PT, mas não atinge ainda uma consciência global do processo." Ou seja: o processo de mudança da cultura política local dá um grande salto quando a administração ganha a confiança da população, mas apenas isso não é suficiente - parece ser necessário um tempo maior para que o processo seja consolidado. E aqui se coloca uma pergunta válida para todas as administrações populares: quanto tempo?

Com relação à autonomia econômica do município, o que está em jogo são iniciativas que possam gerar renda local, possibilitando uma menor dependência em relação aos recursos do FPM. E aqui, na maioria das vezes, as condições naturais podem tornar-se obstáculos intransponíveis. É o caso de Janduís: por mais iniciativas que a prefeitura tome, como a criação de cooperativas, distribuição de sementes, cessão de equipamentos agrícolas, elas esbarram no problema crônico da falta de água. Somente a construção do Açude Clarão permitiria viabilizar um projeto de desenvolvimento para o município. Mas, para conseguir as verbas federais que permitam a construção do açude, Janduís depende de uma conjunção de forças políticas, na qual ela possui pouco peso. O deputado federal Eduardo Jorge foi



Encontro de Parlamentares do Nordeste. Dedé Teixeira (em pé) e José Airton (na ponta da mesa).

procurado pela administração e tem acompanhado esse processo em Brasília.

Já Icapuí apresenta um quadro de possibilidades mais otimista. Além das atividades produtivas como a pesca da lagosta e a agricultura, possui um grande potencial turístico. É para essa área que se dirigem os esforços da administração, procurando incentivar e ordenar o turismo para que ele não entre de forma predatória no município.

Essa é uma questão espinhosa. Até que ponto a administração pode adiar a entrada do turismo, com o justo argumento da preservação ecológica e sócio-cultural, enquanto a população carece de renda? Ou, ao contrário, até que ponto ela poderia ser condescendente diante de uma alternativa que produz benefícios a curto prazo, mas que provoca um impacto negativo a médio e longo prazo? Procurar o ponto de equilíbrio entre estes dois extremos é o desafio que se apresenta para Icapuí. Um desafio que irá exigir da administração um grande esforço, não só de fiscalização, mas também de diálogo com a população, de modo a preservar os valores culturais da comunidade.

As observações feitas não devem soar de forma pessimista. Muito pelo contrário: Icapuí e Janduís já deram provas de sua capacidade em superar as adversidades, e a situação atual dos municípios, tanto em termos de organização popular como de infra-estrutura, é muito melhor do que a de anos atrás. Além disso, as administrações 89/92 conseguiram eleger seus candidatos à sucessão, possibilitando mais quatro anos para o aprofundamento das mudanças. E por último, mas não menos importante, 1996 contará com um grande eleitorado jovem – as crianças que passaram por essas verdadeiras revoluções na educação e na saúde. Talvez esteja aí a prova de fogo para todas estas gestões, e que irá medir realmente a profundidade de seu impacto na cultura política local.

BIBLIOGRAFIA/FONTES DE INFORMAÇÃO

"Pequenos Municípios" in BITTAR, Jorge, org. **O Modo Petista de Governar**, São Paulo, Teoria e Debate, 1992, p. 281-299.

CAMPOS, Edson: "Longe das Capitais". **Teoria e Debate**, São Paulo (18): 7/15, maio/jun./jul. 1992.

ICAPUÍ (CE)

ARARIPE, Flaminio. Como Icapuí entrou no mapa. **Dirigente Municipal**, São Paulo, ago., 1992, p. 14.

FREITAS, Dora. A cura pela Tradição. **Visão**, São Paulo, 29 mai. 91, p. 40.

ICAPUÍ Faz 7 anos com Êxito Reconhecido. **Jornal "O Povo"**, 22 jan., 1992.

ICAPUÍ Realiza 1º Escambo de Teatro do Ceará. **Jornal "O Povo"**, 15 jan., 1992.

ICAPUÍ, Relato de Experiências. **Tribuna do Ceará**, 26 nov., 1991.

ICAPUÍ. Órgão Oficial da Prefeitura Municipal de Icapuí, jan., 1992.

IMANISHI, Sizue. **Priorização Absoluta da Saúde e Educação, em Especial das Crianças: Sistematização da Experiência da Prefeitura de Icapuí, CE**. Fortaleza, dez., 1991/jan., 1992. (Relatório de Consultoria apresentado ao UNICEF).

MUNICIPALIZAÇÃO EM ICAPUÍ (CE). Prioridade nas Ações Básicas e Participação Comunitária Enfrentam a Herança da Miséria. **Proposta**, Rio de Janeiro, jul., 1991, p. 4-6.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. Secretaria da Educação. **Icapuí: Educação como Prioridade**. 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. Secretaria de Saúde Pública e Saneamento. **Pesquisa de Nascimento e Óbito no Município de Icapuí**. 1991.

ENTREVISTAS REALIZADAS DURANTE O MÊS DE FEVEREIRO DE 1992, EM ICAPUÍ

Francisco José Teixeira, prefeito 1989-1992.

José Airton F.C. da Silva, prefeito 1986-1988, presidente do Diretório Municipal do PT, prefeito eleito em 1992.

Augusto Álvaro Gerônimo Gomes, Secretário Municipal de Educação, Cultura e Desportos.

Luis Odorico Monteiro de Andrade, Secretário Municipal de Saúde e Saneamento.

Raimundo José Reis Félix, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social.

José Leonardo Moreira da Costa, Secretário Municipal de Administração e Finanças.

José Soares dos Santos, Assessor de Planejamento e Coordenação do Gabinete do Prefeito.

Raimundo Bonfim Braga (Kamundo), vereador 1989-1992.

Padre Lopes, vigário da Paróquia.

José Reudson, diretor do Departamento de Cultura e Desportos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Dione Félix, diretora do Departamento Técnico-Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação e Desportos.

Antonio Honorato Filho, ator infantil.

JANDUÍS (RN)

CRUZ VERMELHA BRASILEIRA, Departamento de Juventude: IV Operação Ararajuba - Relatório Final de Atividade.

SILVA, Paulo Roberto Palhano: "Janduís: Queremos Vida" texto do Diretório Regional do PT-RN por ocasião da declaração do Estado de Calamidade Pública em Janduís, abril/1991.

INFORMATIVO NHANDUÍ, publicação da prefeitura de Janduís, nºs 135, fev. de 1992 e 140, nov. de 1992.

AZEVEDO, Ricardo: "No sertão potiguar". E Agora?, São Paulo, nov. 1989.

ENTREVISTAS (REALIZADAS DURANTE O MÊS DE FEVEREIRO DE 1992, EM JANDUÍS)

Salomão Gurgel, prefeito 1983-1988

Antonio José Bezerra, prefeito 1989-1992

Irene Lopes Galdino, vereadora do PT 1989-1992 e presidente do Conselho Comunitário de Janduís.

Antonio de Lisboa Lopes Costa, Secretário Municipal de Saúde.

Raimundo Félix (Ray) Lima, assessor de Cultura e chefe do Gabinete do Prefeito.

João Bosco Gurgel, coordenador da Biblioteca Municipal Teófilo Régis.

Regina de Lima, coordenadora do projeto Recriação.

Gilca Higino de Souza, Secretária Municipal de Educação.

Produzido pela TEC art Editora Ltda.
TEL.: (011) 542-6897 - São Paulo

PÓLIS

Instituto de Estudos, Formação e
Assessoria em Políticas Sociais

O Pólis é um instituto que atua no campo das políticas sociais com o objetivo de contribuir para a ampliação dos direitos civis e políticos na nossa sociedade.

O objetivo principal do Instituto é desenvolver programas de estudos e pesquisas, de formação, assessoria e consultorias no campo das políticas sociais, visando contribuir para o debate, a divulgação de idéias e ampliação dos direitos civis e políticos em nossa sociedade.

Nesta perspectiva, as atividades desenvolvidas pelo PÓLIS compreendem temas como movimentos sociais, administração pública, processos legislativos, análises de conjuntura política e econômica, bem como representações no campo da cultura e do cotidiano.

O Pólis desenvolve as seguintes atividades:

- diagnósticos, estudos e pesquisas no campo das políticas sociais;
- projetos técnicos para a formulação de políticas das diversas áreas dos serviços públicos e da administração municipal;
- formação e treinamento de técnicos do serviço público e de lideranças da sociedade civil;
- assessoria e consultoria para prefeituras, órgãos legislativos, entidades e movimentos da sociedade civil.

O Pólis para isso utiliza de instrumentos como seminários, cursos, debates, publicações, vídeos, pesquisas de opinião e pesquisas aplicadas.

O Pólis possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias à construção de um projeto democrático de gestão municipal.

Números Anteriores:

- Experiências inovadoras de gestão municipal
- A cidade faz a sua constituição

Próximo número:

"Experiências de Gestão Cultural Democrática"
