

SANTO ANDRÉ: O PROGRAMA INTEGRADO DE INCLUSÃO SOCIAL

Celso Daniel*

1. O CONCEITO DE INCLUSÃO SOCIAL

Exclusão social não é pobreza. Esta é, com freqüência, entendida como resultado dos "azares da vida". As linhas de pobreza, criadas para mensurá-la, baseiam-se em geral em fatores importantes, porém isolados, como a renda e a fome. E o remédio proposto - políticas setoriais compensatórias - demonstra-se quase sempre mal-sucedido ou insuficiente, quando aplicado. Pobreza é um conceito pobre.

A exclusão social é, antes de mais nada, um fenômeno produzido pela própria dinâmica social, manifestando-se através da inexistência de condições para a cidadania plena. A inclusão social, por oposição, supõe o acesso de indivíduos e famílias a um conjunto de mínimos sociais, na qualidade de direitos. Trata-se, em outras palavras, da garantia de igualdade de oportunidades para a conquista do direito à cidade.

Exclusão e inclusão são conceitos multidimensionais, onde a dimensão econômica - trabalho e renda - é predominante. A ela se somam, também, os aspectos urbano, social, cultural e político. Uma pessoa pode ser economicamente incluída, mas ser excluída do ponto de vista de sua presença na cidade (condições físicas como habitar um espaço ilegal, desprovido de qualidade de vida). Ou vice-versa.

Mais do que isso: a inclusão não se expressa só no nível material (possuir renda ou moradia de qualidade), mas também e sobretudo no imaginário individual das pessoas: sua auto-estima, seu sentimento positivo de pertencer a uma comunidade. Por exemplo, sentir-se autônomo(a) por estar desenvolvendo um negócio próprio ou em cooperação, não precisar pisar mais em barro, possuir endereço (e poder receber sua conta telefônica ou notícia de familiares distantes).

As conseqüências da incorporação dessas idéias na formulação e na implementação de políticas são muitas. Entre elas, destaca-se a necessidade de ir além das abordagens setoriais tradicionais - seja um programa de urbanização de favelas, uma proposta educacional, um programa de acesso ao crédito, etc. É fundamental, pois, uma abordagem integrada para um conjunto de iniciativas que criem condições para a superação de uma situação de

exclusão para outra, de inclusão social, como portadores de direitos de cidadania, com a conquista de uma plena autonomia enquanto seres humanos.

2. A CIDADE DE SANTO ANDRÉ

Santo André possui 648.433 habitantes, de acordo com o censo brasileiro de 2000, localizando-se a sudeste da região metropolitana da Grande São Paulo, região sudeste do Brasil. Economicamente, a cidade vive um período de transição: com forte passado industrial, assiste hoje a convivência de indústrias remanescentes (que se modernizam, poupando mão-de-obra) e um setor terciário (comércio e serviços) em expansão. Embora em seu conjunto apresente razoáveis indicadores de qualidade de vida urbana, ela reproduz os contrastes marcantes entre riqueza e pobreza características do Brasil. A exclusão social, herança do modelo de desenvolvimento do país, agravou-se ao longo das décadas de 80 e 90, em que a economia permaneceu estagnada. Em Santo André, por exemplo, 16% da população mora em favelas e 6% das famílias com menos de meio salário mínimo per capita.

3. O PROGRAMA INTEGRADO DE INCLUSÃO SOCIAL: PRIMEIRA FASE (1997-2000)

Baseado nessas idéias, o governo local de Santo André (gestão 1997-2000) desenvolveu o programa integrado de inclusão social, a partir de um projeto-piloto implementado em quatro favelas da cidade (Tamarutaca,

Sacadura Cabral, Quilombo II e Capuava), envolvendo cerca de 20% da população total de favelados (16.000 moradores).

3.1. Um conjunto de ações integradas

A dimensão econômica - sem dúvida decisiva - vem sendo contemplada com projetos como a incubadora de cooperativas, o empreendedor popular, o microcrédito, a formação profissional e o programa de renda mínima. Em termos urbanos, destaca-se a urbanização qualificada das favelas, além da coleta comunitária de lixo (o objetivo é tornar as favelas bairros populares, integrados à vizinhança). No âmbito social, há o movimento de alfabetização de adultos, o programa de saúde da família e uma conexão com a ação voltada a meninos e meninas em situação de rua. O projeto criança-cidadã, integrado por adolescentes, trabalha com iniciativas culturais e de lazer.

3.2. A matricialidade no governo local

Com a perspectiva de superar a tradicional abordagem setorial, estanque, característica das burocracias públicas, foi criada uma coordenação geral do programa, composta pelas várias secretarias municipais envolvidas. Num segundo plano, há uma coordenação técnica, também intersetorial e, enfim, foram constituídas equipes de campo, com tarefas operacionais e organizativas., para cada uma das quatro áreas-piloto.

3.3. Os indicadores: a mensuração da exclusão/inclusão social

Foi elaborado, para a cidade de Santo André como um todo, um mapa da inclusão social. Para cada região em que a cidade foi dividida (e para toda a cidade) produziu-se um índice de exclusão social (IEX), baseado num conjunto de indicadores que incorporam o caráter multidimensional do

fenômeno, por oposição à chamada linha de pobreza. Paralelamente, cada área-piloto tem indicadores de resultados das ações (em processo constante de aperfeiçoamento). Procura-se captar não apenas as mudanças materiais na vida das pessoas, mas

também as transformações em seu imaginário. Um exemplo foi o resultado da oficina de fotografia para resgate da memória urbana, que culminou com exposição de fotos dos moradores sobre o

território, no contexto das intensas mudanças verificadas no meio em que vivem.

3.4. A participação cidadã (governança urbana inclusiva)

Em primeiro lugar, é preciso destacar que as quatro áreas-piloto foram eleitas através do chamado orçamento participativo, que abarca toda a cidade. A prática do orçamento participativo, que vem se ampliando bastante no Brasil e na América Latina, consolida-se assim como ingrediente fundamental de boa governança urbana. Por outro lado, foram criados, em cada uma das quatro favelas, canais de participação direta na gestão do programa: assembléias periódicas de moradores, reuniões para assuntos específicos etc., além do já referido diagnóstico participativo.

Por fim, os projetos de alfabetização de adultos, de saúde da família e de limpeza urbana são implementados com a participação de agentes comunitários, pessoas escolhidas entre os próprios moradores dos locais, que após treinados passam a exercer a função de ponte com o poder público.

3.5. A relevância das parcerias

Ha quatorze parceiros principais (locais, nacionais e internacionais), entre os quais se destacam: a Comissão Europeia, que implementa nas mesmas áreas-piloto seu Programa de Apoio as Populações Desfavorecidas, calçada

numa filosofia análoga a do Programa Integrado, dotado de recursos financeiros e de apoio técnico (através do CERFE); o Programa de Gestão Urbana da ONU, decisivo para a formulação, o acompanhamento e o aperfeiçoamento do Programa Integrado (sobretudo através de sua Consulta Urbana); o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) no apoio à avaliação do Programa; a Escola de Governo do ABC, ONG responsável pelo monitoramento e sistematização do processo e pela contratação do mapa da exclusão/inclusão social, coordenado pela Dra. Aldaiza Sposati, PUC-SP que elaborou o referido mapa; o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF) que, entre várias instituições locais e cidadãos voluntários, exerce a coordenação do projeto criança-cidadã; o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio dos recursos do projeto Habitar-BID (voltado para a urbanização de favelas) etc.

3.6. Os recursos financeiros

As três fontes de recursos mais importantes são: o governo local - com suporte de 2.4 milhões de dólares; a Comissão Europeia - com 0.8 milhões de dólares; e o governo federal, em associação com o BID (2.1 milhões de dólares), perfazendo um total aproximado, para as quatro áreas-piloto, de 5.3 milhões de dólares. No final do Programa, o total de investimentos implementados será de cerca 10 milhões de dólares. Observa-se, portanto, que ao lado das imprescindíveis práticas da boa governança urbana, é igualmente necessário um expressivo aporte de recursos para a execução do programa, tendo as parcerias um papel fundamental, tanto no que se refere ao modelo de gestão quanto à obtenção de recursos financeiros.

4. UM BALANÇO PRELIMINAR DO PROGRAMA

Importa apresentar, por um lado, os resultados positivos já obtidos e, por outro, os desafios com que se depara o Programa Integrado de Inclusão Social de Santo André.

4.1. Os resultados

Em primeiro lugar, convém destacar alguns resultados medidos por indicadores constituídos para acompanhar o processo. Assim, por exemplo, uma avaliação inicial de alguns dos resultados diretos do Programa Integrado foi elaborada em 2000. Considerando o trabalho de urbanização, por exemplo, varias modificações importantes foram estabelecidas na área de Sacadura Cabral. Infraestrutura básica (nivelamento, água, esgoto e drenagem) foi executada na área 1 dessa favela, para a entrega dos primeiros 180 lotes às famílias que construirão através de mutirões.

Finalmente, 24 unidades de trabalho estão sendo construídas para integrar habitação, renda e geração de emprego.

Outro resultado é a redução de densidades, na maioria das áreas de favelas, através de remoções negociadas de famílias (em áreas de risco), para se ampliar o trabalho de urbanização para as famílias remanescentes nas áreas viáveis das favelas. Assim, ainda em relação a Sacadura Cabral, 200 famílias foram realocadas em prédios de apartamentos. O fator notável e relevante do processo tem sido a forma democrática e transparente na implantação das realocações das famílias, permitindo que possam escolher entre se mudar ou não para os apartamentos.

Em relação ao Programa de Renda Mínima, 968 famílias ou 4900 pessoas foram atendidas, aproximadamente 27% do público alvo total. O projeto Criança-Cidadã atende cerca de 500 crianças em Sacadura Cabral e Tamarutaca bem como cerca de outras 200 crianças na favela Quilombo II.

Na área educacional, os resultados mais substanciais foram alcançados com os Programas SEJA e MOVA (programas de alfabetização de jovens e adultos e programas suplementares dirigidos aos jovens e adolescentes). Em cada área do Programa, várias salas de aula têm sido abertas com o apoio efetivo do setor privado, que mais uma vez tem se mostrado preocupado com as causas sociais.

Os resultados podem ser constatados, também, através das falas de moradores entrevistados, evidenciando mudanças relevantes quanto à auto-estima dessas populações: "não tenho mais vergonha de dizer onde moro", "agora tem a rua da gente", "a gente vai começar a pagar o terreno e vai ser da gente", "a gente não pisa mais no barro, a gente tem rua" são algumas dessas manifestações, conforme Relatório de Sistematização do

Programa Integrado de Inclusão Social - 1998/2000, produzido pela Escola de Governo do ABC. Há, por fim, os resultados referentes aos ganhos de sinergia propiciada pela integração das equipes da Prefeitura - por exemplo, o papel dos agentes comunitários de saúde, que debatem noções que vão muito além da temática da saúde -, bem como das variadas iniciativas dos parceiros do programa. Os resultados superam, em muito, a mera somatória dos esforços particulares.

4.2. Os desafios

Dentre os limites do Programa, tomados na verdade como desafios para seu aprimoramento, conta-se, em primeiro lugar, a necessidade de passar das

áreas-piloto para a totalidade das populações excluídas de Santo André.

Essa questão da escala envolve não só a restrição orçamentária, mas, igualmente, a necessidade de mudanças na concepção do Programa (por exemplo, há famílias excluídas que não moram em favelas). Apesar dos progressos quanto à integração das equipes da prefeitura, há ainda muito a avançar (a integração mostrou-se maior nas equipes de campo e menor na coordenação geral).

A mensuração do fenômeno da exclusão/inclusão, bem como dos resultados do Programa, já deram seus primeiros passos; há, contudo, muito a avançar no que se refere ao aprimoramento de indicadores ou do próprio mapa da inclusão social. Além de ser estático, o mapa não está sendo usado ainda para permitir a conexão com os indicadores de cada área do programa; há fragilidade na captura dos aspectos subjetivos, ligados ao imaginário popular).

Por fim, as dimensões de gênero e raça, já presentes no programa, deveriam ser fortalecidas, e há dimensões fundamentais, como o tema da violência urbana, que só foram tratadas de forma muito preliminar, até o momento.

5. A PROPOSTA DE TRABALHO PARA 2001-2004

Em face dos resultados preliminares do Programa Integrado de Inclusão Social, coloca-se, para a nova gestão local (período 2001-2004), o desafio de dar continuidade ao Programa, buscando superar seus limites, apontados sumariamente acima. Vivencia-se hoje, nessa perspectiva, a incorporação de

reformulações importantes no Programa Integrado.

5.1.O universo das famílias em exclusão extrema

Para dar o salto de qualidade de passar das áreas-piloto iniciais à totalidade das pessoas em situação de exclusão social, sobretudo em suas expressões mais extremas, o governo local está ampliando o Programa Integrado para atender a todas as favelas, por meio de projetos diferenciados de urbanização e reforçando as ações de regularização fundiária.

Também se pretende alcançar todas as famílias excluídas economicamente, através de um projeto de complementação de renda familiar, baseado numa redefinição do programa de renda mínima e na incorporação e ampliação das frentes de trabalho municipais. Ao lado disso, estão sendo agregadas duas novas dimensões de exclusão, violência urbana e

Fome. E estão sendo aperfeiçoadas as ações referentes a gênero.

O governo local também passará a prestar serviços de manutenção nas áreas urbanizadas, consolidando nelas sua presença cotidiana.

5.2. Mudanças institucionais

Com o objetivo de conferir maior solidez à operacionalização do Programa Integrado, foi criada, a partir de janeiro de 2001, a Secretaria de Inclusão Social e Habitação que, além de coordenar o conjunto do programa, tem sob sua responsabilidade direta algumas das ações mais importantes: moradia (urbanização de favelas e regularização fundiária), projetos de

renda mínima e criança-cidadã.

Ressalte-se que, em face da restrição orçamentária, está se buscando concentrar os esforços de projetos já em curso, mas sem vinculação anterior ao Programa Integrado, como é o caso das referidas frentes de trabalho; deste modo, elas passam a assumir outra

concepção, voltada ao combate à exclusão no âmbito familiar, e não mais ao desemprego individual.

5.3.O observatório de inclusão social

A partir dos resultados que constam do mapa da inclusão social, trabalha-se na perspectiva de incorporar dinamicamente os elementos de inclusão/exclusão, bem como no aperfeiçoamento e na produção de indicadores de qualidade de vida e de resultados de políticas públicas. O objetivo, aqui, consiste em garantir a conexão entre os níveis micro (vizinhança) e macro-territoriais (regiões e a cidade como um todo), bem como entre os

indicadores de qualidade de vida e os de resultados de ações públicas.

O aperfeiçoamento da gestão participativa deve envolver a comunidade na própria definição dos indicadores de exclusão e inclusão, tanto em seu caráter objetivo quanto subjetivo. Nesse segundo aspecto, têm particular relevância os diagnósticos participativos já em curso. O produto esperado desse esforço de mensuração será um observatório municipal de exclusão/inclusão social.

6.BREVE CONCLUSÃO

Seria equivocado alimentar a ilusão de poder, a partir de um programa de inclusão social local, por mais sólido que seja, superar, no interior das fronteiras de um município, um processo de exclusão social que, além de ser fruto de uma herança histórica (agravada no período recente), possui raízes que vão muito além das fronteiras locais, bem como os recursos e

atribuições para enfrenta-las.

Mas, a implementação de um programa consistente de inclusão social torna absolutamente concreta a possibilidade de uma melhoria efetiva e continuada de indicadores de qualidade de vida locais - sobretudo em comparação com a evolução dos mesmos indicadores para áreas não favorecidas por esse tipo de programa.

Ademais, seria igualmente errôneo acreditar numa milagrosa solução global - que não virá de modo centralizado, dada a necessidade de dar conta das peculiaridades locais: os resultados do Programa Integrado de Inclusão Social não são mera promessa para o futuro, mas frutos a serem colhidos, aqui e agora, por setores amplos da população que aspiram e

merecem ter acesso ao direito à cidade.