



# Projeto Conexão Local 2008

## DESENVOLVIMENTO LOCAL NO VALE DO RIBEIRA

### Alunos

Diego Ribeiro Kelen  
Natália Lacerda Cunha

### Tutor

Roberta Clemente

## Sumário

<b>1. Apresentação .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Caracterização dos Municípios.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Eixos Temáticos .....</b>	<b>5</b>
<b>3.1. Desenvolvimento Econômico Local .....</b>	<b>5</b>
<b>3.1.1. Atividades Primárias .....</b>	<b>5</b>
<b>3.1.2. Turismo .....</b>	<b>10</b>
<b>3.2. Assistência Social.....</b>	<b>13</b>
<b>3.3. Saúde .....</b>	<b>16</b>
<b>4. Considerações Finais .....</b>	<b>20</b>

## 1. Apresentação

O presente relatório refere-se a uma pesquisa realizada no período de 06 a 27/07/2008, nos municípios de Eldorado, Jacupiranga e Ilha Comprida, localizados no Vale do Ribeira, sudeste estado de São Paulo. Essa região possui os piores indicadores socioeconômicos do estado, mas uma grande diversidade cultural e grande parte do seu território inserida em Unidades de Conservação ambiental (UCs). Os municípios foram escolhidos em razão de sua capacidade de representar parte da diversidade do Vale. Com o objetivo de melhor identificar as semelhanças e diferenças nas questões enfrentadas pelos gestores públicos nos municípios, foram selecionados três eixos para a elaboração da pesquisa:

1. Desenvolvimento econômico local, evidenciando as estratégias das políticas públicas adotadas em cada município para as atividades econômicas mais representativas, como agricultura, aquicultura, extrativismo e turismo;
2. Assistência social, com ênfase na implementação municipal do Programa Bolsa Família, do Governo Federal;
3. E, finalmente, Saúde, focando especialmente a gestão do Programa Saúde da Família nos municípios.

Identificamos as iniciativas de desenvolvimento local que nos foram apresentadas como as de maior relevância, ou seja, não necessariamente todas as iniciativas existentes foram visitadas, ainda que gerem desenvolvimento. Os aspectos de cada eixo são destacados na medida em que contribuem para o entendimento da gestão pública no Vale do Ribeira. Este texto se inicia com a apresentação dos municípios, em seguida os analisa de acordo com os eixos temáticos da pesquisa, e finalmente, oferece algumas considerações a respeito da realidade encontrada.

## 2. Caracterização dos Municípios

O Vale é dividido em diferentes sub-regiões – que possuem diferentes perfis, não só quanto a características geográficas, mas também sociais e econômicas – Alto, Médio e Baixo Ribeira, além do litoral, que desponta com aspectos diferentes dessas três. De acordo com essa divisão, selecionamos os municípios que melhor a representava: Eldorado, Jacupiranga e Ilha Comprida. O quadro abaixo resume alguns dados comparativos sobre os municípios visitados:

População (número de habitantes)	Eldorado	Jacupiranga	Ilha Comprida	SP
População (número de habitantes) Fonte: IBGE, censo de 2000	14.134	17.041	6,704	37.032.403
Área (Km <sup>2</sup> )	1.660,3	708,4	188,9	248.209.4
Densidade demográfica (hab./ Km <sup>2</sup> )	8,4	23,9	35	149,1
Taxa de urbanização (%)	49,34	58,93	100	93,41
IDH (Fonte: PNUD, dados de 2000)	0,733	0,760	0,803	0,820
Proporção de pobreza <sup>1</sup> (%) (Fonte: PNUD, dados de 2000)	49,1	34,2	25,2	14,4
PIB Municipal (R\$) (Fonte: IBGE, censo de 2000)	55.905.059,00	69.386.929,00	36.845.131,00	
PIB per capita (R\$) (Fonte: IBGE, censo de 2000)	3.906,17	4.429,23	4.981,77	

<sup>1</sup> Proporção da população com renda per capita de até meio salário mínimo

Eldorado está localizado no Médio Ribeira e foi o primeiro município visitado. A sua característica mais marcante é a grande extensão territorial (o quarto maior município do estado) e a ruralidade. Há apenas um centro urbano muito pequeno e pacato. Atrelado a esse aspecto, a atividade predominante na economia é a agricultura, prevalecendo a pequena propriedade e a cultura da banana, mas também maracujá e palmito pupunha.

O território do município é marcado pela presença de dez comunidades de remanescentes de quilombos, que em geral possuem associações atuantes e politizadas, criando uma relativa autonomia sobre a administração dos seus territórios em relação à Prefeitura. Por diversas razões, a situação dessas comunidades é bem peculiar quando comparada aos bairros não quilombolas ao redor. As diversas políticas públicas voltadas especificamente para os quilombos geram uma atenção desigual do poder público em relação à população não-quilombola, o que incita um embate constante de visões entre os dois grupos.

Localizada no Baixo Ribeira, Jacupiranga é cortada pela rodovia federal BR116, principal ligação entre São Paulo e Curitiba. No entanto, esse grande potencial econômico, que deu origem ao município, é muito pouco explorado. Com um parque industrial quase nulo, os pilares da sua economia se restringem ao funcionalismo público, à agricultura e a um comércio pouco desenvolvido. As principais atividades agrícolas do município são: cultivo da banana, mandioca, goiaba e palmito pupunha. A atividade industrial é incipiente e a comercial, embora pouco diversificada, recebe, atualmente, impulso com a reativação da Associação Comercial e Empresarial da cidade (ACEJA)

O município sofre atualmente com um sério problema: a perda populacional, uma característica marcante na região do Vale do Ribeira. De 2000 a 2007, Jacupiranga perdeu cerca de 10% de sua população. As razões são diversas, mas a principal, atualmente, é a falta de oportunidades de emprego.

Os emigrantes, na maioria jovens, buscam novas perspectivas em grandes centros como São Paulo e Curitiba. Jacupiranga pode ser caracterizada ainda como uma cidade dormitório, visto que grande parcela da população reside no município, mas trabalha em grandes indústrias de Cajati (distrito emancipado de Jacupiranga em 1991) como Bünge, Fosbrasil e Cimpor.

A emigração diminui a base de arrecadação tributária do município e restringe a População Economicamente Ativa. Jacupiranga possui comunidades tradicionais caiçaras e uma comunidade quilombola. Coincidentemente, no período de nossa visita, a Controladoria Geral da União (CGU) estava realizando uma auditoria no município acerca de dois programas federais: Bolsa Família e Saúde da Família.

Localizada no litoral sul do estado de São Paulo, Ilha Comprida possui um perfil diferenciado em relação aos demais municípios visitados. Tendo o turismo, uma atividade marcada pela forte sazonalidade, como pilar da economia local, Ilha Comprida busca criar alternativas de desenvolvimento que viabilizem o sustento da população em épocas do ano em que a demanda turística não se faz presente.

Seu território está inserido em uma Área de Proteção Ambiental (APA), o que impõe total restrição à agricultura e à indústria. As alternativas encontradas em face desse entrave foram as atividades extrativistas e a aqüicultura. Outro pilar econômico é o funcionalismo público.

O comércio é incipiente e luta para sobreviver em períodos de baixa temporada. Características como possuir a menor área, menor população e a maior arrecadação própria (gerada em grande parte pelo turismo) dentre os municípios visitados, possivelmente, são determinantes para o registro dos melhores indicadores sociais do Vale do Ribeira. Diferentemente de Jacupiranga, em Ilha Comprida constata-se um movimento de imigração. Essa nova e crescente população, no entanto, representa um entrave quanto ao planejamento de políticas públicas de longo prazo.

<sup>2</sup> O Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) é uma iniciativa do Governo Federal através do Banco do Brasil e do Programa de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF). A estratégia é estabelecer parcerias com os governos municipais e estaduais e entidades locais e regionais, integrando ações em diferentes áreas num só projeto, com foco no fortalecimento de uma cadeia produtiva da região para o desenvolvimento sustentável.

## 3. Eixos Temáticos

### 3.1. Desenvolvimento Econômico Local

Historicamente, o Vale do Ribeira ficou isolado dos principais ciclos econômicos do estado de São Paulo, o que contribuiu para manter preservada a sua riqueza ambiental. Por isso, hoje, a maior parte do território está contida em Unidades de Conservação Ambiental (UCs), mantendo a maior faixa contínua de Mata Atlântica preservada. Também por essa razão, muitos são os cerceamentos legais dispensados a atividades econômicas e muitas também são as reclamações das pessoas que justificam a pobreza do Vale tendo em mente tais proibições.

#### 3.1.1. Atividades Primárias

As experiências visitadas mostram, no entanto, que também existe a crença de que a preservação ambiental pode ser um ativo para o desenvolvimento econômico local sustentável. O uso adequado das terras e das águas é uma ferramenta para a diminuição da desigualdade social, dada a abundância desses recursos na região e a quantidade crescente de alternativas que se mostram viáveis. O extrativismo, a agricultura e a aqüicultura são as atividades de maior relevância quando analisada essa vertente de desenvolvimento. Nos três municípios visitados tivemos a oportunidade de conhecer exemplos de atividades criativas que muito bem representam a região.

Em Eldorado, uma cidade que têm como pilar econômico a agricultura, pudemos identificar diversas iniciativas, municipais ou não, que impulsionam o desenvolvimento e geram riquezas. Existem hoje projetos de Desenvolvimento Rural Sustentável<sup>2</sup> para o plantio de maracujá e de palmito pupunha, cada um com uma linha de crédito específica do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). A implantação de ambos os projetos se deu num contexto de crise da cultura da banana, predominante na região do Vale do Ribeira, mas pouco rentável para o pequeno produtor. Em fins de 2005, com o valor de mercado da banana muito baixo, tanto os produtores como o Departamento Municipal de Agricultura foram levados a buscar alternativas para a atividade agrícola. Para introduzir e expandir outras culturas era necessário, através de crédito, proporcionar a viabilidade para os agricultores, que precisariam de novas técnicas, novas mudas e insumos. Mas o acesso ao crédito é dificultado para os agricultores da região, pois a maioria não possui nem a própria escritura da terra para dar como garantia ao banco. Além disso, experiências anteriores da agência do Banco do Brasil da região atingiam uma inadimplência superior ao tolerado pelo banco (2,7%).

O papel da prefeitura foi negociar junto ao Banco do Brasil a concessão do crédito aos agricultores, articulando ações e parcerias para dar maior rentabilidade ao produtor e garantias ao banco financiador. Essas ações envolvem assistência técnica da Casa da Agricultura; compra de insumos pelo departamento, que substitui a entrega de dinheiro em espécie e garante a compra dos insumos certos para o sucesso da plantação; aval solidário, que constitui a garantia dada ao banco pelos produtores em grupo; e ainda, a intermediação do departamento na comercialização dos produtos agrícolas, que garante o escoamento da produção em maior escala e com preços melhores.

O primeiro projeto de DRS implantado no município foi com a cultura do maracujá. A produção é ideal para o produtor pequeno e familiar, pois necessita de menor área de plantio e investimento inicial e ao mesmo tempo de muita mão-de-obra. Além disso, possui um ciclo relativamente rápido, dado um plantio que dura entre 2 e 4 anos e tempo de espera até a primeira colheita de 8 meses.

Em 2005, apenas 30 famílias do bairro de Rio Batatal cultivavam maracujá, mas tinham dificuldades com a comercialização. Nesse ano foi implantado, então, o Programa Linha Verde, da Prefeitura, no qual um caminhão recolhe a produção diretamente do produtor e a transporta para São Paulo ao custo de R\$ 1,00 por saca. A Prefeitura intermedia

a negociação com o comprador, o Mané Fruit, do CEAGESP, garantindo o escoamento da produção sem a exploração dos tradicionais atravessadores. O aumento da renda dos produtores como resultado da comercialização impulsionou a difusão do maracujá por outros bairros, possibilitada pelo Pronaf e DRS-Maracujá e pela expansão do Linha Verde.

Em 2006, iniciou-se o DRS-Pupunha, seguindo a mesma estratégia. O palmito pupunha é uma cultura que vem se consolidando como o tipo de “palmito ecológico”, pois seu cultivo favorece a preservação das palmeiras, diferentemente de outras espécies de palmito tradicionalmente cultivadas. Além disso, a cultura é extremamente viável sob os aspectos econômicos e sociais. Algumas características são muito vantajosas frente às demais espécies, como a produção duradoura e a rapidez do ciclo, uma vez que um plantio dura de 10 a 15 anos e o primeiro corte pode ser feito após 18 meses de seu início. A prefeitura de Eldorado através do projeto buscou incentivar o cultivo e ainda busca trazer para o município uma indústria de beneficiamento de Palmito, o que agregaria valor à produção e facilitaria o transporte, atualmente realizado pelas próprias indústrias.

Ambos os DRS exibem resultados positivos, como o aumento de renda dos produtores e a garantia de renda, com um baixo índice de inadimplência. Aos poucos, um número crescente de produtores foi encontrando no maracujá e na pupunha importantes alternativas para a agricultura familiar.

Anteriormente ao DRS, em 2002, o projeto Mutirão na Roça iniciou o plantio de pupunha no município e foi interessante por envolver uma parceria entre a Entidade Filantrópica SOS (Serviço de Obras Sociais de Eldorado) e o Departamento de Agricultura de Eldorado. O projeto propunha reunir 28 famílias interessadas em iniciar o plantio de culturas anuais variadas, mas que não possuíam nem terras, tampouco conhecimento prático na lavoura. A solução para o problema das terras veio após um acordo com um proprietário paulistano de aproximadamente cinquenta alqueires no Bairro Pedro Cubas II. Dessa forma, em um regime de comodato, as famílias teriam liberdade para plantar enquanto o proprietário ficaria com 10% do valor produzido. A falta de conhecimento prático seria resolvida através do acompanhamento técnico da prefeitura via Casa do Agricultor e Departamento de Agricultura. Inicialmente o projeto contava com um repasse mensal da Secretaria Estadual de Assistência Social ao SOS no sentido de bancar os cursos ministrados pela prefeitura às famílias, comprar insumos e auxiliar os agricultores com mantimentos e produtos de primeira necessidade no período inicial de adaptação e aprendizagem. Nos primeiros três anos, as principais culturas cultivadas eram pepino, arroz, cana-de-açúcar, feijão e milho, além de um pequeno plantio de mudas de pupunha. O projeto decidiu então iniciar o plantio de 60 kg de sementes de pupunha para testes e comercialização das mudas. Nesse meio tempo, porém, muitas famílias desistiram, pois tinham necessidades imediatas e não enxergavam os frutos do projeto a longo prazo. No início do quarto ano do Mutirão na Roça, o projeto contava apenas com 22 das 28 iniciais.

Acreditando no sucesso da pupunha, muitos agricultores passaram a se dedicar exclusivamente a essa cultura enquanto outros, desanimados, desistiam do projeto. Na metade do quarto ano, alguns produtores conseguiram recursos<sup>3</sup> para financiar novas lavouras de pupunha. No quinto ano, começaram a aparecer os primeiros resultados do plantio da pupunha como cultura de plantio exclusivo. Atualmente oito famílias continuam no Mutirão na Roça colhendo resultados satisfatórios. A renda mensal familiar gerada pelo cultivo da pupunha em uma área comum do projeto, na qual as oito famílias trabalham coletivamente, chega a um salário mínimo. As famílias também cultivam pupunha e outros produtos agrícolas, em outras áreas do terreno, aumentando os ganhos mensais. As famílias esperam incrementar os ganhos nos próximos meses de colheita, visto que o desenvolvimento dos pés estará em um nível bem superior, com o nascimento de mais hastes no mesmo pé.

<sup>3</sup> Por meio do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) via DRS e do Fundo de Desenvolvimento do Vale do Ribeira (FUNDESVAR), uma linha de financiamento estadual para a agricultura.

Em Jacupiranga, algumas das experiências relevantes ligadas às atividades primárias, visitadas por nossa equipe, são descritas a seguir.

O projeto Hortas Orgânicas Comunitárias surgiu no início de 2005 por iniciativa da Casa de Agricultura, em parceria com as associações de produtores dos bairros, o Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar no Vale do Ribeira (Sintravale), a OSCIP Juntos, a Vigilância Sanitária, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR e financiamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O objetivo foi atender a demanda de ações estruturantes do Programa Fome Zero, tendo como alvo os beneficiários do Programa Bolsa Família. As hortas orgânicas, plantadas coletivamente pelas famílias, além de significarem alimento de qualidade e fácil acesso, seriam uma oportunidade real de geração de renda por meio da comercialização dos produtos.

A proposta inicial do MDS visava à implantação de hortas urbanas. A prefeitura em parceria com a OSCIP Juntos, que já integrava o comitê gestor do Bolsa Família, fez um mapeamento das famílias interessadas. Foram selecionados, então, em 2005, os bairros urbanos Cidade Nova e Vila Elias e o bairro rural Pé da Serra, cada um com cerca de 20 famílias participantes. A prefeitura, com recursos do MDS, cedeu sementes, adubo, mangueiras, estufas e caixas e ofereceu apoio técnico, através da Casa da Agricultura. Os cursos foram ministrados pelo SEBRAE e pelo SENAI.

No início, porém, poucos foram os resultados colhidos. Nos bairros urbanos, o projeto não teve continuidade no ano seguinte. No entanto, no bairro rural Pé da Serra, os resultados foram bem satisfatórios. Um dos motivos foi a maior organização da comunidade através de uma associação de bairro muito atuante. Além disso, os hábitos alimentares dessas famílias incluíam legumes e verduras, havia também familiaridade com atividades agrícolas, o que não ocorria com as famílias dos bairros urbanos e que foi um fator determinante para o sucesso ou fracasso da experiência nos diferentes bairros. A partir de 2006, finalizou-se o projeto do MDS e devido ao sucesso da horta de Pé da Serra, a prefeitura decidiu implementá-lo em outras comunidades rurais não mais restrita a beneficiários do Bolsa Família. Para dar um impulso ao projeto, a prefeitura municipal buscou então uma parceria com o SENAR, oferecendo um curso de capacitação teórico-prático em olericultura orgânica, com duração de oito meses (sempre de março a outubro) e dois encontros mensais. A longa duração do curso permite seguir a dinâmica do crescimento da horta, desde a adubação da terra e o plantio, até a colheita e a comercialização. A terra usada para o plantio coletivo e na qual são ministradas as aulas, geralmente, é cedida por uma das famílias participantes. As turmas têm entre 20 e 25 alunos. Em 2007, foram promovidos mais dois cursos em dois outros bairros rurais: Lençol e Canha. Em 2008, outra edição do curso estava sendo feita no bairro de Pindaúba. Ao fim do curso, objetiva-se estruturar a horta-mãe (que é plantada no espaço coletivo durante o curso) como um espaço de geração de renda para as famílias. Além disso, o objetivo do projeto também é estimular cada família a plantar hortas individuais em suas propriedades, produzindo alimentos de maior valor nutricional para subsistência e, eventualmente, comercializando os excedentes. Muitas vezes, os espaços individuais se expandem e viram novos espaços coletivos, que são multiplicações a partir da horta-mãe por iniciativa da comunidade. Atualmente os horticultores orgânicos abrangem 7 famílias em Pé da Serra, 16 em Ribeirão do Salto, 13 em Lençol e 20 novas famílias participantes do curso em Pindaúba.

Além da capacitação, os cursos criam um espaço de encontros periódicos entre as famílias de um mesmo bairro. Esses encontros criaram um caminho para a união e organização conjunta da comunidade, inexistente, na maioria dos bairros. Pode-se dizer, por exemplo, que um dos resultados do projeto no bairro do Lençol foi a criação da Associação dos Produtores de Lençol. Quanto à questão da comercialização, são três os principais canais de escoamento da produção das hortas: venda na própria comunidade, venda para o Programa de Aquisição de Alimentos ou na Feira da Agricultura Familiar de Jacupiranga.

A Feira da Agricultura Familiar de Jacupiranga surgiu basicamente como uma demanda dos horticultores, na medida em que o número de hortas aumentavam. É uma iniciativa da Casa da Agricultura do município que ocorre desde outubro de 2007 e reúne semanalmente (quartas-feiras das 15 às 19h) cerca de 50 produtores das mais variadas culturas, inclusive orgânicos das hortas comunitárias, e produtos artesanais. As 12 barracas foram uma conquista da prefeitura em parceria com a Sintravale, junto ao MDA, no programa Roça Viva - Vale Forte, o qual visava, entre outros objetivos, o fortalecimento de feiras populares. O transporte dos produtos e das famílias dos bairros rurais até a feira (no centro urbano) é realizado pela prefeitura.

A principal dificuldade enfrentada pelo projeto é a divulgação e a aceitação da população quanto a frequentar uma feira às quartas-feiras, além da tradicional feira de sábado. O movimento não é grande, por isso, não há a mobilização de muitos produtores e a montagem das barracas acaba sendo feita pela prefeitura.

O município de Jacupiranga passou a participar do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>4</sup> em sua modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) a partir de 2006. Na ocasião, 34 produtores estavam cadastrados pela prefeitura, a qual poderia comprar no máximo R\$ 2.500,00 de cada produtor anualmente para distribuição em diversas entidades do município como Cozinha Piloto, APAE, escolas, igrejas e creches. Essa situação se sustentou até o ano de 2007, quando o edital anual do PAA mudou os pré-requisitos do programa. No novo edital, para 2008, só poderiam participar municípios que possuíssem o mínimo de 100.000 habitantes. Para poder continuar participando do programa, Jacupiranga se uniu a outros municípios do Vale do Ribeira em parceria com o Sintravale, o qual reúne agricultores de toda a região e que receberia os recursos federais, repassaria diretamente aos produtores e faria a distribuição dos produtos nos municípios.

A partir de 2008, também por meio da Sintravale, a prefeitura promoveu parcerias com dois municípios do Estado de São Paulo (Mauá e São Bernardo) para fornecimento de produtos agrícolas via PAA, com os mesmos recursos repassados pelos MDA e MDS. Vale ressaltar que os pagamentos são feitos pelas prefeituras à Sintravale, que os repassa aos produtores. Jacupiranga se beneficia ainda do PAA do município de Diadema. Esse se enquadra nas especificações do novo edital do programa, isto é, entre outras exigências, possui mais de 100.000 habitantes. Em 2008 a prefeitura de Diadema foi proponente de mais um projeto incluído na modalidade CDLAF, mas como não possui produtores da agricultura familiar em seu território, estabeleceram-se parcerias com outros municípios, dentre eles Jacupiranga, beneficiando 14 produtores. A prefeitura de Jacupiranga é responsável pelo cadastro dos agricultores e pela coleta dos produtos nas casas, levando-os para um galpão. A prefeitura de Diadema deveria buscar os produtos e distribuí-los em suas entidades municipais, o que, na realidade, nunca ocorreu por não haver transporte disponível em Diadema. O PAA surgiu em Jacupiranga como uma oportunidade para os pequenos produtores melhorarem a renda familiar, ampliarem a lavoura, dependerem cada vez menos dos tradicionais atravessadores (que pagam valores bem abaixo do mercado) e reduzirem os entraves relacionados à distribuição e comercialização. Nessa configuração, os ganhos com o programa chegam a R\$ 116,00 por produtor, semanalmente.

No que se refere à cultura do maracujá, Jacupiranga tem, atualmente, o cultivo da fruta menos difundido e consolidado do que Eldorado, visto que as plantações da fruta foram atingidas por uma virose, por volta de 2002. A praga atacou a região do Vale do Ribeira de maneira generalizada (com exceção de Eldorado, que já tinha uma assistência técnica estruturada e conseguiu prevenir a praga nas poucas plantações existentes na época) e por isso a região, que já teve a maior produção de maracujá do país, está, hoje, num momento de retomada da cultura.

<sup>4</sup> O programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma iniciativa do governo federal iniciada em 2003 e gerida por um grupo interministerial composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CONAB), em parceria com estados e municípios. O PAA visa incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários a pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos. Para participar do programa, o agricultor deve se adequar à Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos.

Também por isso, o cultivo ainda anda meio esquecido, novamente, com exceção de Eldorado, para as políticas regionais. Um bom exemplo disso é que o maracujá não foi ao menos citado na agenda da ação governamental da CATI regional desse (ou do próximo) ano. Mesmo assim, em nível municipal há esforços voltados para o maracujá, uma vez que esse pode ampliar as oportunidades de permanência do pequeno agricultor em sua terra, explorando-a de modo sustentável e rentável. Os esforços da casa da agricultura a partir de 2002 concentraram-se no combate à virose e manutenção dos plantios existentes. Posteriormente, o SEBRAE, que já tinha uma parceria com a casa da agricultura através do projeto SAI – Sistema Agroindustrial Integrado – (consultores do SEBRAE buscam apoiar algumas atividades selecionadas através de cursos e acompanhamento aos produtores, com um olhar para toda a cadeia produtiva) passou a incluir a cultura do maracujá.

Além de dar acesso ao crédito para produtores familiares individualmente, o PRONAF também disponibiliza recursos a fundo perdido para projetos regionais. Em 2003, foram direcionados R\$ 800.000 para o Vale do Ribeira. Um dos projetos financiados com esse dinheiro foi o do galpão coletivo para o maracujá, proposto em 2003 pela prefeitura de Jacupiranga, mas que visava atender também produtores de outros municípios: Cajati, Eldorado Pariqueira-Açú, Iguape, Registro, Sete Barras e Miracatu. O galpão contaria com um equipamento de classificação e separação das frutas por tamanho, o que proporcionaria maior rentabilidade das vendas. Contudo, a liberação do dinheiro foi demorada e a construção iniciada efetivamente em 2005, sendo concluída e inaugurada somente em 2008. Com cerca de 300m<sup>2</sup>, o galpão localiza-se próximo ao centro de Jacupiranga (à beira da BR 116). Devido ao período de entressafra do maracujá (de julho a dezembro), o equipamento ainda não havia sido usado na época da visita. Na época da apresentação do projeto, a empolgação em torno da cultura do maracujá era maior. Formou-se, a princípio, com o apoio e mobilização da prefeitura, uma associação que pretendia abranger produtores de frutas de todo o Vale, a Associação Vale Fruit, mas que se dissolveu com a demora do projeto. Devido aos períodos de entressafra, vê-se que não é viável usar o galpão apenas com o maracujá. No momento, o galpão passou a ser usado pela Sintravale para receber os produtos do Programa de Aquisição de Alimentos e de lá distribuí-los para as entidades.

Ainda em Jacupiranga, outras iniciativas ligadas ao setor primário são: a Fábrica de Farinha de Mandioca da Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Bairro Guaraú e a Fábrica de Banana Chips do Bairro Pé da Serra, gerida pelo grupo “Mulheres em ação”. Tais iniciativas, embora ainda com pouca expressividade, já são capazes de gerar renda e sustento, grande parte em razão do associativismo das famílias.

Em Ilha Comprida, devido à predominância de áreas de mangue e restinga e às restrições da legislação ambiental, a agricultura é inexistente. As alternativas encontradas em face desse entrave foram as atividades extrativistas e a aqüicultura. As principais iniciativas identificadas por nossa equipe estão descritas a seguir.

O Projeto “Manejo Participativo para Exploração Sustentável da Samambaia Silvestre”, desenvolvido a partir de 1997 pela prefeitura de Ilha Comprida em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais (DEPRN), IBAMA e ONG’s, foi uma das 20 experiências finalistas do Programa Gestão Pública e Cidadania visitadas em 2001.

A iniciativa visava amparar extratores de Samambaia Silvestre, oriundos de comunidades tradicionais do município, que há décadas viviam da extração, mas que após a nova legislação ambiental, tornaram-se clandestinos. Entre 1997 e 2000, a UFSC, em parceria com a prefeitura de Ilha Comprida, elaborou um Plano de Manejo para exploração sustentável da espécie, dentro dos moldes legais com base em estudos científicos e de campo e com a experiência dos próprios extratores. Concomitantemente, formou-se a Associação dos Manejadores das Plantas Nativas de Ilha Comprida (AMPIC). De posse do Plano de Manejo, a AMPIC conseguiu obter a licença do DEPRN, o Atestado Fito-Sanitário e o Certificado de Origem, que legalizavam a extração, o transporte e a comercialização da samambaia.

Entre 2001, ano da visita do Gestão Pública e Cidadania, e 2008, ano da nossa visita à Ilha Comprida, muitas foram as mudanças identificadas. Em 2001 eram 90 extratores, atualmente são 160 os contemplados pelo projeto. Na ocasião, um caminhão prefeitura passava recolhendo a produção e transportava as malas de samambaia até o CEAGESP de São Paulo e o CEASA de Campinas.

Visando diversificar a exploração, a AMPIC decidiu empregar esforços no estudo de duas outras espécies típicas da região, pouco perecíveis e altamente rentáveis e comercializáveis: o musgo (*Shagnum sp*) e o fofão (*Syrrohopodon longatus*). Em 2007, em parceria com a UFSC, foi feito o Plano de Manejo das espécies, legalizado no mesmo ano pelo DEPRN. Os associados que exploram a samambaia são os mesmos que o fazem para musgo e fofão. As áreas também coincidem. A comercialização dessas espécies, atualmente, é restrita a um comprador de Mauá/SP, que realiza a coleta com caminhão próprio. Tanto para samambaia quanto para o musgo e fofão, a prefeitura fica encarregada de prestar assistência técnica, renovar as licenças ambientais, preparar as guias de transporte (LTPF- Licença de Transporte de Produtos Florestais), ajudar na fiscalização das áreas exploradas e fornecer caminhão de coleta dos produtos.

As atividades ligadas à pesca, aquíicultura e maricultura estão começando a se desenvolver. Há ações da Prefeitura para combater a pesca predatória e estimular a pesca artesanal, ainda preservada na cultura caiçara. Também há linha de financiamento do PRONAF voltados pra essa atividade, que já atendeu alguns poucos moradores da Ilha, principalmente para compra de embarcações. A aquíicultura e a maricultura, no entanto, não são tradicionais na cultura caiçara, mas se tiverem um investimento a longo prazo, mostram-se alternativas viáveis que são sustentáveis para o meio ambiente e rentáveis para a população. Pensando nisso, a Prefeitura está buscando investir algumas culturas, como a da ostra, mexilhão, siri mole e robalo, desenvolvendo estudos sobre novas tecnologias para as cadeias produtivas e oferecendo subsídios para infra-estrutura e insumos iniciais.

Mas como envolve a introdução de novas culturas, sua aceitação pelas comunidades é um processo lento. A cultura da ostra merece destaque. No bairro de Juruvaúva, muitas famílias já exerciam a atividade de catação de ostras no mangue e aderiram à nova tecnologia apresentada pela Prefeitura para a engorda em tanques de madeira. Hoje, há seis famílias envolvidas que gostam de ser reconhecidas como criadores de ostras, embora não tirem seu sustento exclusivamente disso. O potencial de crescimento é grande, pois a produção, atualmente, é pequena e a comercialização apenas local. A Prefeitura planeja a introdução de uma depuradora central de ostra e de técnicas de processamento e congelamento para essa e outras culturas.

Um projeto introduzido, recentemente, na Ilha, pelo grupo privado TWB, é o de um laboratório, o maior da América Latina na produção de alevinos de beijupirá, uma espécie de peixe que ainda não era produzida no Brasil. É uma realização ainda muito recente, mas a TWB pretende produzir alevinos para os próprios tanques-rede, localizados na Ilha do Bom Abrigo, no município de Cananéia. O excedente dos alevinos deve ser disponibilizado para a comunidade criar e comercializar. Além disso, a Prefeitura defende a possibilidade desse grande projeto alavancar outras atividades econômicas.

### **3.1.2. Turismo**

As restrições da legislação ambiental frequentemente interferem nas atividades primárias como agricultura, pesca e extrativismo, as principais atividades econômicas da região, pois são aquelas que interferem diretamente no meio ambiente. Por exemplo, ampliar a área da agricultura muitas vezes exige o desmatamento de uma área de mata atlântica, o que, na maioria dos casos, ou é proibido, ou há um longo processo burocrático para se obter uma licença ambiental. Outro exemplo de entrave é a proibição de plantar espécies não-nativas numa área de proteção ambiental, como em Ilha Comprida, onde não é possível desenvolver a agricultura. No caso de atividades industriais, o embate com as restrições

ambientais pode ser ainda maior. Diante disso, o turismo se mostra como uma alternativa de diversificação das atividades econômicas que pode ser plenamente desenvolvida em confluência com a preservação ambiental. A riqueza ambiental é, ainda mais, uma forte atração turística por si só.

As atrações naturais envolvem trilhas em mata fechada, banho de rio e cachoeiras, cavernas, praias no litoral, observação da fauna nativa, terrestre, aquática ou marinha, e belas paisagens. Outros elementos históricos e culturais, como, por exemplo, comunidades tradicionais quilombolas, indígenas, caiçaras ou pontos turísticos históricos (principalmente relacionados ao período inicial da colonização no Brasil), também atraem turistas. No quesito turismo de aventura, alguns esportes relacionados aos atrativos naturais existentes na região são: rapel, bóia-cross, escalada e cascading. Outra vertente muito presente é o turismo estudantil.

Entretanto, na maior parte do Vale, o turismo não é muito representativo para a economia. As atrações não são significativamente conhecidas nos grandes centros, tampouco entre as pessoas que possam se interessar pelo ecoturismo. A infra-estrutura para receber o turista ainda é precária.

Há algumas ações do poder público para promover o ecoturismo no Vale do Ribeira. Uma delas é a criação de circuitos turísticos no estado de São Paulo com o objetivo de divulgar as atrações e disponibilizar informações ao turista. Três dos circuitos criados passam pela região: o Circuito das Cavernas, que passa pelos municípios de Eldorado, Apiaí, Barra do Turvo e Iporanga; o Circuito Lagamar, que abrange Iguape, Cananéia, Ilha Comprida e Pariqueira-Açu; e o circuito da imigração japonesa que passa por Registro e outras regiões do estado. Ainda faltam, no entanto, ações estruturantes que envolvam a população, criem infra-estrutura e aumentem o papel do turismo na economia local.

Cada um dos municípios tem um contexto diferente no que diz respeito ao turismo. O município de Eldorado desde 1995 é considerado uma Estância Turística. Essa classificação é dada pelo Governo do Estado de São Paulo após a análise de um inventário turístico do município (levantamento das atrações turísticas, hotéis, pousadas, restaurantes, etc.) e a aprovação de um projeto de lei na Assembléia Legislativa. Passam a ser consideradas estâncias os municípios que com maior vocação turística para receber um repasse do Fundo de Melhoria das Estâncias, administrado pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE). Essa classificação e o Fundo estão regulamentados na constituição estadual. Atualmente, 67 são considerados estâncias, mas nem todos possuem uma clara vocação turística, como por exemplo, Ribeirão Pires, na região do Grande ABC.

Para receber o recurso, a prefeitura deve apresentar projetos que tenham o objetivo de desenvolver o turismo local. Em Eldorado ele tem sido usado basicamente para obras de infra-estrutura urbana, algo ainda muito precário no município e condição básica para o desenvolvimento do turismo atrelado ao bem-estar da população local. Tais recursos representam um acréscimo anual no orçamento municipal que variam entre R\$ 600.000,00 e R\$1.000.000,00, de acordo com os projetos apresentados. Já foi possível, por exemplo, a pavimentação da estrada que leva à Caverna do Diabo e a construção de um centro desportivo.

A estrutura de recepção de turistas é, todavia, muito incipiente. O município conta apenas com dois hotéis muito simples e pequenos, localizados no centro urbano, duas pousadas simples em zona rural, apenas um restaurante na cidade e uma única empresa de guias esportivo-ambientais. As principais atrações são as cavernas, com destaque para a Caverna do Diabo. Assim como a maioria das trilhas e cachoeiras, elas estão localizadas em áreas de parques estaduais, administrados pela Fundação Florestal ligada ao governo estadual. Há pouca ou nenhuma interferência da administração municipal, mesmo que o departamento de turismo e o de meio ambiente tenham propostas e tentem estabelecer parcerias.

Outra atração turística peculiar de Eldorado são as comunidades quilombolas. A preocupação em preservar a cultura tradicional, aliada à grande visibilidade nacional e internacional que obtiveram os quilombos transformam-nos em

um produto turístico que atrai um fluxo grande de visitantes. As comunidades quilombolas possuem uma estrutura independente de hospedagem, guias, agendamento de visitas, possibilitadas graças às associações de moradores. Dessa maneira, há um envolvimento generalizado da população quilombola com a atividade turística. No entanto, o Poder Público Municipal não tem qualquer participação nas atividades turísticas desenvolvidas pelas comunidades quilombolas inseridas em seu território. O município teria competência legal para explorar apenas atrações ainda pouco conhecidas, mas com efetivo potencial turístico, como o Salto da Usina e o Mirante do Cruzeiro. O Departamento revelou a intenção de explorá-las melhor, mas esbarram na falta de infra-estrutura de acolhimento e informação ao turista.

Jacupiranga está inserida no mesmo contexto de falta de crença por parte da população e do poder público de que o turismo possa ser realmente alavancador do desenvolvimento local. A contribuição dessa atividade na economia é muito incipiente, o movimento de turistas é fraco, não há parcela significativa da população dedicada a esta área e tampouco existe uma infra-estrutura mínima para receber os visitantes. As atrações (cachoeiras, corredeiras e os esportes de aventura) têm o perfil de turismo ecológico. Jacupiranga revela-se como um ponto de hospedagem para outros pontos turísticos como a Caverna do Diabo, contudo, a vocação turística do município é menos evidente e conhecida.

As ações de incentivo ao turismo que pudemos identificar são tímidas, isoladas e promovidas apenas por um dos técnicos da Casa da Agricultura ligada no Departamento Municipal de Obras. Essas iniciativas envolvem, inicialmente, o levantamento do inventário turístico e de um folheto informativo, porém, a mais nova é o desenvolvimento do turismo rural, no qual as atrações são elementos da cultura rural tradicional, como o contato com a terra, criação de animais, e ambiente natural sem a poluição dos grandes centros urbanos.

Como ação inicial, está sendo promovido um curso de turismo rural em parceria com o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural). O conteúdo é relativamente denso e ministrado em 244 horas no total, distribuídas em oito meses. Em cada mês, ocorre um encontro de três dias. A primeira edição do curso, em 2007, aconteceu no centro da cidade, mas não obteve muito sucesso, principalmente, em razão das dificuldades de locomoção da população rural até o centro. A segunda, em 2008, está sendo ministrada no bairro do Pé da Serra. A seleção do bairro foi feita em função do número de pessoas interessadas, sendo esse um dos bairros mais organizados, cuja associação de produtores é a mais unida e atuante.

O conteúdo pedagógico se propõe a discutir a infra-estrutura básica (estradas, saneamento, etc) e todos os setores econômicos envolvidos no turismo (alimentação, hospedagem, comércio, esportes, entre outros), mas envolve também a análise prática de quatro planos de desenvolvimento selecionados entre as propostas dos próprios alunos de empreenderem ações ligadas ao turismo em suas propriedades. Em Jacupiranga, no entanto, até o momento de nossa visita, nenhum empreendimento formou-se, incentivado pelo curso.

Ilha Comprida possui uma situação muito particular, comparada aos outros municípios visitados, pois turismo é determinante na caracterização do local. Bem diferente de Eldorado e Jacupiranga, a atividade turística é uma das mais relevantes para a economia e interfere na vida de todos. Existem muitos hotéis, pousadas, campings, restaurantes e diversos outros serviços para atender ao turista, os quais representam postos de trabalho para grande parte da população.

Assim como a maior parte da região do Vale, a ilha possui grandes atrativos para o ecoturismo, pois está localizada numa área de proteção ambiental e preserva quase que totalmente seu ambiente natural. Diferentemente dos demais municípios visitados, localiza-se no litoral e faz parte do Complexo Estuário Lagunar de Iguape-Paranaguá. Ilha Comprida possui 74 km de praia, larga faixa de areia e mar propício para banho. Este é o principal atributo que caracteriza o perfil do turista que chega ao lugar: praia, sol e mar. Por isso, o fluxo de turistas está concentrado no período do verão, entre dezembro e março, a alta temporada. Enquanto a população fixa gira em torno de 10.000 pessoas (estimativa da Prefeitura em 2007), a população flutuante representa mais de 900.000 pessoas. A maior parte é composta por veranistas

que moram em grandes centros e mantêm uma segunda residência na ilha para passar as férias. Há também pessoas dos municípios vizinhos (ou que possuem familiares residentes na ilha) que chegam, pontualmente, no verão, para trabalhar em atividades econômicas estimuladas pelo turismo.

A população flutuante, incluindo todo o fluxo de turistas que passa por Ilha Comprida, chega a mais de um milhão de pessoas (1.067.000 na alta temporada de 2004/2005, segundo dados da Prefeitura), advindas, principalmente, da região de Sorocaba e de municípios vizinhos. Durante o período de alta temporada, a ilha fica cheia, especialmente, no Ano Novo e Carnaval. Os meios de hospedagem têm capacidade total calculada em torno de 6.300 leitos, além de alguns campings.

Desde 2000, quando foi inaugurada a ponte entre Iguape e Ilha Comprida, a demanda de turistas cresceu significativamente. Um dos problemas que emergiram após a inauguração da ponte foi o fluxo de turistas de curto prazo (normalmente de um dia), que acabam por exceder a capacidade de recepção da ilha. Um conjunto de ações da Prefeitura tenta diversificar as atrações de forma a equilibrar a sazonalidade e atrair diferentes perfis de turistas. Uma dessas ações é a criação de trilhas interpretativas, implantadas em 2001. Na visão dos gestores locais, atrair o turismo no inverno é um “trabalho de formiguinha”. Outro esforço com esse fim é a promoção do Festival Cultural, em julho, com grandes atrações gratuitas de teatro, dança e música.

De um modo geral, as ações ligadas ao desenvolvimento econômico são criativas mas nem sempre integradas com outras políticas. Um fator determinante de sucesso em todos os locais é a aceitação e o envolvimento efetivo da população, como ocorre por exemplo com cultura do maracujá em Eldorado, mas nem tanto com a aqüicultura em Ilha Comprida. Em Jacupiranga, percebe-se que os projetos unidos em torno de associações de produtores são mais bem sucedidos. Além disso, as iniciativas, como um todo, desmentem a idéia de que desenvolvimento econômico não é compatível com preservação ambiental.

### 3.2. Assistência Social

Sejam no primeiro, segundo ou terceiro setor, as vertentes assistenciais no Vale do Ribeira são muito presentes e atuantes, dadas as especificidades da região.

Criado em 2003, o programa Bolsa Família é parte do Fome Zero do Governo Federal<sup>5</sup>. Em Eldorado, de 2003 a 2005 o programa passou por um processo de adaptação, enfrentando muitos problemas com relação ao cadastramento das famílias, administração de recursos e pessoal. Em 2007 foi realizada uma reestruturação do programa para dar mais transparência e fazer a correção efetiva dos problemas mapeados, como a eliminação de cadastros repetidos e a revisão dos membros do comitê de assistência social, composto pela sociedade civil e prefeitura.

Atualmente, no município, das 2.450 famílias estão cadastradas, apenas 1.284 famílias são beneficiárias do programa, sendo que, dentre as cadastradas, 1.921 famílias atendem ao perfil estabelecido para poder ingressar no Program. Segundo o Diretor do Departamento de Assistência Social de Eldorado, Sandro dos Santos França, uma das dificuldades encontradas na gerência do programa no município é conscientizar as pessoas a não divulgarem suas senhas do cartão do Bolsa Família para terceiros, principalmente no caso dos idosos.

<sup>5</sup> Esse programa visa à transferência direta de recursos à população mais carente que esteja em situação de vulnerabilidade social, ou seja, com renda mensal per capita de até R\$ 60,00 (extrema pobreza) ou R\$ 120,00 (pobreza). Os benefícios variam de R\$ 20,00 a R\$ 182,00 de acordo com a renda mensal por pessoa da família e número de filhos em idade escolar, ou seja, até 17 anos, devendo ser sacados nas agências da Caixa Econômica Federal ou Lotéricas. Algumas condições do programa para a família receber mensalmente os recursos são: frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes. Caso as condicionalidades do programa não sejam cumpridas, o benefício é imediatamente cancelado.

Muitas vezes, as famílias acabam deixando seus cartões com as senhas em lojas e mercados, para que o dono do estabelecimento retire o pagamento das compras, sem que as famílias tenham controle sobre o dinheiro. Por ser um município de grande extensão territorial e ter grande parte da população em área rural, o Departamento de Assistência Social assume uma característica itinerante. Diferentemente de grande parte dos municípios, em que o beneficiário busca a prefeitura, em Eldorado ocorre o contrário e, na maioria das situações, a prefeitura deve ir até o beneficiário, tanto para cadastramento de beneficiários como para o seu acompanhamento, indo regularmente aos diferentes bairros.

Já em Ilha Comprida, o acesso às famílias é facilitado pelas suas características: população e área territorial pequena e urbanização. O Departamento de Bem Estar Social consegue abranger quase que a totalidade da população vulnerável em programas assistenciais, que na maioria dos casos, vai até o departamento. Visitas domiciliares são frequentes, principalmente, nas etapas de cadastramento e verificação de denúncias. No entanto, Ilha Comprida vem sofrendo com um sério problema: o fluxo contínuo de imigração oriunda, principalmente, de invasões territoriais (nos balneários Monte Carlo, na região de Carabanas e em Claudiamara, onde estão se formando aglomerações como favelas) e atração passiva do município de outros tipos de imigrantes por razão de suas características intrínsecas e, às vezes ilusórias, como tranquilidade, cidade litorânea, receptiva, altos indicadores sociais e serviços públicos de qualidade. Atualmente, 379 famílias são beneficiárias do programa no município, sendo que 1.008 famílias estão cadastradas, mas apenas 831 atendem ao perfil.

Em Jacupiranga, poucas foram as informações que conseguimos colher a respeito da gestão do Bolsa Família e de outras ações assistenciais. No período de nossa visita, a gestora do programa e também diretora do Departamento Municipal de Assistência Social, Sílvia Regina Florido, que centraliza todas as informações e atividades ligadas ao departamento e não possui auxiliares, encontrava-se em férias, o que não nos permitiu conhecer a visão oficial do poder municipal sobre o assunto. No entanto, por meio de entrevistas com beneficiários do Bolsa Família e de outros programas, pudemos constatar aspectos relevantes da gestão da assistência social no município. Primeiramente, verificamos que o cadastramento de novas famílias para todos os programas geridos pelo município, inclusive para o Bolsa Família, se dá em apenas dois dias do ano, sendo que a iniciativa de se cadastrar deve partir da família. Vale ressaltar, no entanto, que a divulgação dos períodos de cadastramento é abrangente e, de certa forma, eficaz.

No período de nossa visita à Jacupiranga, o município estava passando por auditoria da Controladoria Geral da União (CGU). De acordo com o órgão, extra-oficialmente, numa amostra de 15 residências de beneficiários do programa Bolsa Família selecionadas para fiscalização, apenas três encontravam-se com o endereço atualizado.

Havia casos de os vizinhos não terem conhecimento da existência do beneficiário procurado, o que nos leva a crer que os cadastros são raramente atualizados e que visitas domiciliares são inexistentes, possivelmente, por excesso de carga de trabalho da diretora do departamento. Atualmente, 1.141 pessoas são beneficiárias do programa Bolsa Família em Jacupiranga, sendo que 1.688 estão cadastradas, mas apenas 1.375 se adequam ao perfil.

Em nível federal, bem como nos três municípios visitados, entre as maiores dificuldades de gerir o programa estão: a confirmação da renda per capita e a conferência do real número de pessoas que compõem a família. Outro entrave é conseguir substituir famílias menos necessitadas, mas que se adequam ao perfil do programa, por outras em situação mais vulnerável. Embora o intuito do programa seja fornecer uma ajuda financeira temporária para a família nos momentos em que esta esteja passando necessidades, raramente uma família deixa o programa voluntariamente, ainda que tenha melhorado seu padrão de vida.

Normalmente, os gestores do Bolsa Família, em municípios de pequeno porte, são pessoas que há anos trabalham com assistência social e, por isso, conhecem muito bem a maioria das famílias, o que ajuda na solução de algumas destas dificuldades.

Existe um indicador oficial<sup>6</sup> que avalia a gestão municipal do Bolsa Família, para os três municípios, o IGD. Com base na proporção desse índice, os municípios recebem repasse de recursos que são aplicados ainda em cursos profissionalizantes, compra de equipamentos ou outros recursos que ajudem na administração do Bolsa Família, visando retirar os beneficiários da situação de vulnerabilidade social em que se encontram. Em Eldorado, por exemplo, esses recursos foram utilizados na compra de um carro para auxílio às visitas domiciliares e administração do programa. Os repasses a Eldorado, Ilha Comprida e Jacupiranga no mês de Junho foram, respectivamente, de R\$ 2.726,00, R\$ 1.176,00 e R\$ 2.260,80.

O Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) é um serviço de base municipal, localizado em áreas que apresentam altos índices de vulnerabilidade e risco social, destinado a potencializar as ações assistenciais e estruturantes em parceria com entidades e departamentos já atuantes neste sentido, oferecendo espaços de informação, capacitação, encaminhamento e cadastramento, onde a população tenha acesso aos serviços do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), uma determinação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nos três municípios visitados, os CRAS assumem diferentes características. Em Eldorado e Ilha Comprida, visitas domiciliares são freqüentes, enquanto que em Jacupiranga o centro atua de forma passiva em relação às famílias. No que tange o espaço físico, as instalações de Jacupiranga e Ilha Comprida são amplas e contam com diversas salas destinadas a cursos e palestras, contando, inclusive, com padarias artesanais. Já em Eldorado, o centro funciona nos fundos do prédio do Departamento de Assistência Social (com uma entrada independente), contando apenas com duas salas de atendimento e uma cozinha para uso interno. Em relação aos serviços prestados, os CRAS de Eldorado e Jacupiranga administram e acompanham beneficiários de diversos programas estaduais e federais, enquanto que em Ilha Comprida, o apoio é destinado, quase que exclusivamente, aos beneficiários do Bolsa Família.

Recentemente, o governo federal determinou a obrigatoriedade do CRAS para que o município receba os recursos do PAIF. Por isso, a maioria dos CRAS's da região são recentes, inaugurada em fins de 2007.

O programa estadual Renda Cidadã<sup>7</sup> também está presente na região. Em Eldorado, a gestão desse programa está sob responsabilidade do SOS e beneficia 110 famílias carentes. Associado às ações do Renda Cidadã, o programa Fortalecendo a Família do governo estadual visa criar práticas estruturantes de geração de renda através de cursos de capacitação e acompanhamento sócio-educativo das famílias, objetivando sua emancipação. Também gerido pelo SOS, essa ação já desenvolveu diversas atividades como: cursos de pintura, corte e costura e fabricação de móveis em bambu, além da realização mensal de reuniões com as 110 famílias, na qual abordam temas como planejamento familiar, agricultura familiar, cuidados de saúde, contando com a participação de especialistas das áreas nas discussões.

Em Ilha Comprida, o Renda Cidadã encontra-se sob gerência do departamento de Bem-Estar Social do município, beneficiando 70 famílias. O programa Fortalecendo a Família é desenvolvido no Núcleo de Promoção Social Mário Covas (NUPS), mantido pela prefeitura em parceria com o governo do estado, onde são desenvolvidas atividades sócio-educativas, informativas e cursos de tapeçaria, tear, crochê, confecção de bonecas e brinquedos, pintura em tecido, tricô e bordado. Os produtos gerados ao final dos cursos são vendidos no próprio núcleo e metade da renda é revertida às famílias. Diante da necessidade de estender o benefício a algumas famílias que saem do Renda Cidadã, a prefeitura criou o projeto Comunidade Feliz, oferecendo os mesmo cursos e acompanhamentos e que atende atualmente 80 famílias.

<sup>6</sup> O Índice de Gestão Descentralizada – IGD, criado pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, é um indicador (número que varia de 0 a 1) que mede a qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família. Com base nesse indicador, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) repassa recursos aos municípios para apoio à gestão do Programa. Maiores informações podem ser obtidas em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados\\_e\\_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/estados_e_municipios/indice-de-gestao-descentralizada-igd)

<sup>7</sup> O Renda Cidadã é um programa de transferência temporária de renda às famílias com renda mensal per capita de até R\$100,00. Gerido pelo governo do estado de São Paulo através da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS), pelas prefeituras municipais e pelo Banco Nossa Caixa (emissão de cartões e pagamento de benefícios). O Programa Renda Cidadã visa melhorar as condições de subsistência das famílias, integrando-as à sociedade por meio de ações sócio-educativas e de geração de renda, através do repasse mensal de R\$60,00 por família por um período máximo de 24 meses, podendo ser renovado por igual período após outros 24 meses.

No NUPS, o Departamento de Bem-Estar Social desenvolve ainda o programa Bebê a Bordo do governo estadual, uma iniciativa que visa acompanhar gestantes em parceria com o Departamento Municipal de Saúde através de orientações, cursos e fornecimento de brinquedos e primeiro enxoval. Esse programa conta com a participação de 50 conveniadas do grupo da terceira idade que auxiliam na confecção dos enxovais e brinquedos.

As atividades ligadas à assistência social não se restringem apenas ao poder público nos municípios visitados. Entre as entidades mais relevantes e atuantes no município de Eldorado estão: Serviço de Obras Sociais de Eldorado (SOS), Fundo Social de Solidariedade de Eldorado e Associação Lar Feliz Eldoradense. Em Jacupiranga, identificamos: Jacupiranga Fundo de Assistência Social (JAFAS), Associação dos Idosos de Jacupiranga, OSCIP Juntos e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Jacupiranga (APAE). Em Ilha Comprida, identificamos: Centro de Convivência do Idoso de Ilha Comprida e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Ilha Comprida (APAE). Algumas dessas entidades são abordadas com mais profundidade a seguir.

A entidade filantrópica Serviço de Obras Sociais de Eldorado (SOS) foi fundada em 1978, por iniciativa da então primeira-dama Maria Santana. Até 2005, ano de criação do Departamento de Assistência Social de Eldorado, a entidade concentrou a administração da maioria das atividades relacionadas à área social e de apoio à população, sendo responsável inclusive pela gestão de programas federais e estaduais como o Bolsa Família e o Renda cidadã. Atualmente, o SOS conta com um repasse mensal do município no valor de R\$ 3.800,00. O corpo de funcionários da entidade é formado pela presidente, por uma assistente social, três auxiliares administrativas e uma assistente sócio-educativa, funcionária da prefeitura. O prédio onde funciona o SOS é próprio. Além disso, o SOS busca suprir algumas necessidades básicas da população mais carente do município, doando cestas básicas, fraldas, leite, e óculos, por exemplo.

A Jacupiranga - Fundo de Assistência Social (JAFAS) é uma entidade filantrópica, que atua há mais de 25 anos no município, amparando a população carente com artigos de primeira necessidade, como remédios, mantimentos, roupas, leite, produtos de higiene pessoal, óculos e cobertores. Atualmente, gerido voluntariamente pela primeira-dama, a entidade conta com outros oito colaboradores, sendo três funcionários da prefeitura, três participantes do programa Agente Jovem do governo estadual e dois voluntários. As atividades do JAFAS são, em grande parte, realizadas em conjunto com o Departamento de Assistência Social e o CRAS, porém o cadastramento das famílias é feito de forma independente e os atendimentos não são necessariamente condicionados ao encaminhamento desses órgãos.

No eixo de assistência social, de forma geral, percebe-se uma tentativa de tornar práticas assistencialistas em emancipatórias, bem como uma tendência de alinhamento das políticas sociais e unificação de programas. Nossa equipe pôde identificar que a gestão dos programas é flexível e permite adaptar-se às características específicas de cada município, que estão, em grande parte, atreladas as iniciativas pessoais de cada gestor.

### 3.3. Saúde

Ao ter como foco de estudo a gestão pública local, a área da saúde recai principalmente sobre o Programa Saúde da Família (PSF), onde estão inseridas as ações municipalizadas do Sistema Único de Saúde – SUS, que estrutura toda a saúde pública no Brasil<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> O PSF é compreendido dentro do SUS como mais do que um “programa”, é uma estratégia que orienta toda a atenção básica dentro dos sistemas municipais de saúde. É composto pelos serviços de menor complexidade, mais localizados e por um contato mais direto com a população. As equipes de PSF devem ser formadas por médico de família, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e Agentes Comunitários de Saúde. Cada equipe se responsabiliza por atender até 4.500 famílias de uma determinada área. O seu trabalho deve ocorrer nas Unidades Básicas de Saúde – conhecidas como postinhos de saúde, são várias unidades pequenas para oferecer atendimento descentralizado e próximo às comunidades – e também nos domicílios e na mobilização da comunidade.

Em Eldorado, o PSF atende 31% da população. É a menor proporção dentre os municípios visitados. São duas equipes completas que atendem bairros da zona rural, o PSF I – Flamboyant – atende 7 bairros de comunidades remanescentes de quilombos, o PSF II – Colibri – atende 14 outros bairros rurais. No total das duas equipes são 10 postinhos e 16 Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Entre os municípios visitados, esse é o de maior área total e o de maior área rural. A população atendida pelo PSF é toda de bairros rurais. A dispersão e o isolamento entre as famílias dificultam o acesso das equipes às residências e também o acesso das famílias aos postos. A falta de recursos e equipamentos de transporte agrava o problema, pois o Departamento conta atualmente apenas com um carro em condições precárias.

Um problema apontado pela diretora do Departamento de Saúde é a falta de comprometimento dos agentes, apesar de serem eleitos por suas comunidades. Muitos passam nas casas e pedem para a família assinar o comprovante da visita, sem fazer um atendimento de qualidade, ou mesmo nenhum atendimento. Vale ressaltar que, em Eldorado, a diretora do Departamento foi a nossa única fonte de informações referente à saúde, não sendo possível captar as visões dos ACS, outros integrantes da equipe ou beneficiários.

Uma peculiaridade de Eldorado é a concentração de comunidades quilombolas em seu território, que também interfere na questão da saúde. O Qualis, um repasse estadual para a área de saúde, oferece uma bonificação em função da presença de população quilombola. Esse recurso não é usado exclusivamente para a população quilombola, com a justificativa de ser necessário oferecer saúde de qualidade a toda a população, seja ela quilombola ou não. Foi sentida, durante a visita, uma tensão entre os gestores quanto a “proteção” aos quilombolas pelos governos federal, estadual e ONGs, que conduz a uma autonomia dessas comunidades frente ao governo municipal, não só na área da saúde, mas também na assistência social e turismo.

Em Jacupiranga, em julho de 2008, havia três equipes trabalhando. Duas em área urbana – Flor da Vila e Botujuru-regiões mais pobres do município. Cada uma possui oito agentes comunitários e um posto instalado. A terceira equipe encontra-se em área rural, possui seis ACS e atende em quatro diferentes postos – Rodeio, Pindaúba, Pé da Serra e Guaraú. No total são 22 ACS que abrangem cerca de 70% da população.

É interessante mencionar que o posto de saúde do bairro Guaraú foi uma reivindicação da comunidade, atendida pelo poder público. Foi cedido um espaço da Associação de Pequenos Produtores Rurais do local para que funcionasse o atendimento, como já ocorria nos bairros vizinhos. Dessa forma, conseguiram aproximar o PSF das famílias do bairro sem depender da construção de uma nova estrutura para a UBS, o que demandaria muito mais recursos. O Guaraú é um dos poucos bairros que possui uma associação atuante e se destaca numa região onde a cultura associativa não é desenvolvida.

Segundo o Departamento Municipal de Saúde, os agentes atuais foram selecionados através de um processo seletivo em que a equipe do departamento determinou os critérios analisados- principalmente em relação ao perfil dos candidatos e ao local de moradia (tem que ser residente no bairro que será atendido). Nada foi mencionado pelo diretor do departamento quanto a concurso público para exercer tal função. Todos são supervisionados pela enfermeira da respectiva equipe que lhes fornece as informações e orientações quanto ao desempenho individual de cada um.

Em visita à equipe rural, percebemos uma grande dedicação das agentes, todas mulheres. Apesar dos empecilhos que encontram no trabalho, são preocupadas em estabelecer um relacionamento com as famílias e visitar o máximo de domicílios possível, priorizando aqueles onde há hipertensos, diabéticos, gestantes, mulheres e crianças em situação de aleitamento, ou outras prioridades.

Em Ilha Comprida, os bons indicadores socioeconômicos se destacam também na área da saúde. O PSF atende 100% da população. São três equipes implantadas, todas com serviço dentário. A equipe Sul trabalha em quatro postos – nos bairros de Marilena, Viarégio, Pedrinhas e Boqueirão Sul - possui quatro técnicos de enfermagem (um em cada posto, permanentemente) e oito ACS (dois por posto) e atende a 503 famílias. Nessa região da cidade a população é menor e menos concentrada, diferentemente das regiões Centro e Norte, mais densamente povoadas e populosas. Na equipe Centro são dois postos – Monte Carlo e Britânia -, e compõem a equipe um técnico de enfermagem, dois auxiliares de enfermagem e 11 ACS, atendendo a 1286 famílias. A terceira é a equipe Norte, a qual trabalha em dois postos – Meu Recanto e Araçá - e possui um técnico e dois auxiliares (um em cada posto) e 10 ACS, cobrindo 1225 famílias. No total são 29 ACS e 3.014 famílias espalhados pelo município.

Recentemente, conforme diretriz da gestão federal do SUS, o município realizou um concurso público para a admissão de novos agentes (como deveria ocorrer em todos os municípios). A contratação desses agentes ocorreu em fevereiro de 2008. Agentes antigos foram admitidos através de um processo seletivo aplicado pela equipe do Departamento Municipal de Saúde, o qual avaliava resultados individuais do trabalho realizado por cada ACS. A maioria, no entanto, não foi aprovada no processo seletivo e foi substituída por novos ACS. Muitos dos novos ACS, todavia, não têm perfil para a ocupação por não se identificarem com este tipo de trabalho. Quando esta problemática atrapalha a qualidade do atendimento, as enfermeiras- coordenadoras das equipes- procuram trazer esta questão para o processo de avaliação. Fichas de avaliação são preenchidas pelas enfermeiras, pelas famílias bem como pelos próprios agentes (auto-avaliação). As enfermeiras, então, estabelecem um diálogo, no qual procuram conscientizar aqueles desmotivados a procurar outro emprego. Em alguns casos, alguns abandonam por iniciativa própria. O bairro do Boqueirão Sul, por exemplo, está sem ACS devido a esta problemática. Chamam-se, então, os próximos da lista no concurso e analisa-se a real possibilidade de melhora na qualidade da equipe.

Um dos requisitos para ser um ACS é ser morador do bairro em que irá atuar. Vale ressaltar que num processo de concurso público, a comprovação do local real de moradia por documentos abre, no entanto, margem para falhas. Dessa forma, alguns dos novos agentes não cumprem esse requisito apesar de apresentarem comprovantes de residência. Isso tem algumas implicações e a principal delas, é o fato do agente não conhecer de perto as pessoas da comunidade em que irá atuar. Nesse caso, não consegue, por exemplo, distinguir a população de veraneio, que só reside no município nos períodos de férias, da população permanente, aquela que deve ser atendida prioritariamente. Um habitante do bairro saberia fazer a distinção.

No posto de saúde visitado por nossa equipe, a enfermeira organiza palestras ministradas pelos agentes acerca da educação para a saúde. As mesmas são realizadas enquanto as famílias esperam o atendimento na sala de recepção do posto. Os agentes, em sua maioria, são comprometidos e esforçados. Há diversas iniciativas municipais para dar apoio crescente ao trabalho desses: todos recebem bônus por insalubridade e 14º salário, tem bicicletas à disposição, uniformes e uma bolsa contendo um kit básico de insumos e equipamentos, como preservativos e soro de re-hidratação oral, por exemplo.

Alguns aspectos observados nos municípios visitados caracterizam a região do Vale do Ribeira como um todo. O principal deles é a dificuldade de fixar a equipe médica, mencionada, por todos os gestores, como a maior delas. Há uma carência de universidades na região e, por isso, profissionais mais bem qualificados, como médicos, vêm de outros municípios. Soma-se a essa questão a fraca estrutura de hospedagem, transporte e lazer da região e os baixos indicadores socioeconômicos. Os municípios que vivem essa dificuldade mais intensamente são os que pagam maiores salários - forma de atrair o profissional. Em primeiro lugar está Eldorado que paga R\$ 8.000. Em seguida, Jacupiranga, R\$ 7.000, que possui comércio mais movimentado, estrutura de acomodação, além o acesso da BR. Ilha Comprida paga R\$

6.500 e tem melhor estrutura, atrativos de lazer e melhores indicadores socioeconômicos. Diante dessa dificuldade, os municípios brigam entre si por salários no intuito de conseguir os melhores profissionais. Muitas vezes a equipe médica sai de um município e vai para outro da mesma região, em busca de maiores salários, o que dificulta a continuidade das ações. Em 2002, gestores da saúde de toda região, tentaram uniformizar os valores dos salários para o Vale, mas foi em vão e vários municípios aumentaram os valores no intuito de atrair profissionais, principalmente aqueles com a infra-estrutura mais precária, como Eldorado.

Quanto ao trabalho das equipes, percebemos que em todas as localidades, atendem um dia por semana em cada posto (de segunda a quinta), sendo a sexta-feira um dia reservado para reuniões das equipes, formações, visitas aos domicílios prioritários, atividades com a comunidade e nas escolas, por exemplo. Uma dificuldade comum é que a maioria dos agentes não consegue visitar todas as famílias definidas no planejamento mensal, mesmo sendo uma diretriz federal do PSF, que estipula em 150 o número de famílias por ACS. Os motivos não são referentes à qualidade dos profissionais, mas sim à quantidade de famílias por agente e muitas vezes, no contexto do Vale do Ribeira, à extensão territorial ocupada pelas residências, principalmente em áreas rurais em que a densidade demográfica é muito baixa. Em Eldorado, a dificuldade é ainda maior devido a uma média superior a 250 famílias por agente. Em Jacupiranga, esse número varia entre 90 e 200 famílias e as ACS de área rural levantam a necessidade da utilização transporte custeado pela prefeitura para amenizar o problema. Ilha Comprida, entretanto, é uma exceção, pois, além das várias ações de apoio ao trabalho dos agentes, o número de domicílios é determinado de acordo com a concentração populacional da área, variando de 20 a 100.

Pode-se dizer ainda que um aspecto comum é a resistência quanto ao modelo do SUS. Há dois tipos de resistências: a primeira, muito comum por todo Brasil, diz respeito à saúde preventiva. A cultura enraizada pelo antigo modelo de atendimento de saúde valoriza hospitais em detrimento aos postos e médicos frente aos enfermeiros ou ACS. O Departamento de Saúde de Eldorado é o que mais sofre com essa problemática, o que pode ser amenizado à medida que a família é efetivamente bem atendida pelo PSF, como ocorre em Ilha Comprida. Nesse município, visto que 100% da população é atendida, o serviço chega a famílias que possuem condições de vida superiores (não são famílias ricas, pois este tipo é quase inexistente na Ilha). Nessa situação as equipes encontram um tipo de resistência inexistente em outros municípios, que é simplesmente a de ser atendido pelo sistema público de saúde. É uma situação interessante, apesar de não ser identificada na população como um todo.

O outro tipo de resistência reside no fato de a população acreditar que será mais bem atendida em um hospital de São Paulo ou Santos enquanto que o atendimento de um agente comunitário em casa ou num posto de saúde são desvalorizados. Além de pagar passagens de ônibus para pacientes com consultas marcadas em hospitais de fora da cidade, é uma prática comum da gestão local custear um traslado diário que passa pelos principais hospitais de São Paulo e Santos.

Além dos postinhos de saúde e das equipes de PSF, as prefeituras também precisam manter unidades de atendimento de saúde para emergências ou serviços mais especializados.

Em Eldorado, a Santa Casa é mantida com recursos públicos e faz os atendimentos de urgência. Esta, porém, é administrada por uma entidade filantrópica, sem nenhuma influência ou controle da Prefeitura, que nem mesmo tem acesso a informações de como é gerido o dinheiro, o que abre margem para a ineficiência dos serviços.

Em Jacupiranga, uma UBS localizada no centro urbano oferece atendimento especializado de média complexidade e atendimento primário para as famílias que não são atendidas pelo PSF. Um hospital municipal, administrado totalmente pela prefeitura, faz os serviços de emergência e atende algumas especialidades.

Ilha Comprida mantém uma Unidade de Referência e Apoio que oferece especialidades, como pediatria, cardiologia e nutrição, além de um Pronto-Socorro que faz os atendimentos de emergência.

No eixo da saúde, percebe-se claramente a melhora na qualidade e o aumento significativo da abrangência no atendimento na seguinte ordem de classificação: 1º Ilha Comprida, 2ª Jacupiranga, 3º Eldorado. Este último apresenta as maiores resistências ao SUS e as maiores dificuldades quanto a comprometimento dos agentes, parcela da população atendida e qualidade do serviço. Por outro lado, Ilha Comprida enfrenta muitas das dificuldades comuns aos outros municípios, mas em menor escala, e atende a totalidade da população com um serviço de qualidade.

## 4. Considerações Finais

O Vale do Ribeira é uma região historicamente isolada e pobre. Diante das características do ambiente natural da região, a questão central que permeia todas as discussões sobre desenvolvimento no Vale do Ribeira é a preservação do meio ambiente. Existe uma pluralidade de visões sobre isso, que estão presentes nas conversas com a população local, nos estudos sobre a região, na gestão pública. Alguns vêem como entrave do crescimento, outros como patrimônio da comunidade e como alavancador de desenvolvimento.

Isso indica o que as experiências observadas também apontam: que o desenvolvimento parte do local, de dentro, e que ele não é um caminho linear a ser alcançado, mas que existem uma infinidade de caminhos possíveis. O que desponta é que a questão ambiental amplia ainda mais o leque de diversidade desses caminhos e que a não-linearidade do desenvolvimento local perpassa por todas as políticas públicas.

O Bolsa Família se mostra essencial no combate à fome e à pobreza, abrindo caminhos para o desenvolvimento das pessoas, dado seu foco na capacitação profissional, no apoio a atividades econômicas e em vertentes relacionadas à saúde e educação. No que tange a agricultura e a aquicultura, várias são as iniciativas, umas mais estruturadas que outras, mas que sempre apontam para um desenvolvimento ligado a preservação do meio ambiente. Modelo semelhante ocorre com o ecoturismo. As ações de desenvolvimento econômico dependem, para seu sucesso, do protagonismo dos governos municipais. Mais do que incentivo e suporte técnico, muitas ações dependem da ação direta dos governos municipais, que atuam no suporte técnico, logístico e articulando parcerias. Conclui-se ainda que o PSF está construindo um serviço de saúde de qualidade, que envolve a co-responsabilização das comunidades locais no processo de implantação e nos resultados.

A fraca capacidade de gestão atribuída aos municípios pode ser percebida, porém, não se deve ignorar a existência de um processo de aprendizagem e aprimoramento no sentido de melhor atender a população. Todas as experiências estudadas mostram ainda a tendência de foco no local. Mesmo as iniciativas de âmbito federal, estadual ou regional não perdem de vista o nível municipal, que é fundamental para a consideração das peculiaridades locais e para a co-responsabilidade em todas as ações.