



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

MT
353(815.1)
5446

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO,
AÇÃO SOCIAL E DESPORTOS: Um Proble
ma Organizacional
e uma Solução



25/10/06



Sumário

1. Apresentação.	01
2. Estratégia de Mudança	03
3. Conclusões.	23
4. Sumário das Propostas da Estratégia Máxima. .	28

Anexos

1. Programa Especial de Artesanato	32
2. Programa Especial "PROCASA"	41
3. Termo de Referência para a área Trabalhista .	58
4. Projeto de Lazer Popular em Belo Horizonte. .	67
5. Diretores-Executivos e Sistema CEAPS.	70
6. Sobre o Pessoal Atual da Secretaria	76



1. Apresentação

A Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos ocupa uma posição algo ambígua dentro da administração pública mineira. Todos reconhecem sua importância, pelo relevo de sua missão institucional e pela centralidade que esta possui em um Governo comprometido com as políticas sociais. Isto, no entanto, raramente se traduz em medidas concretas que a façam mais presente e realizadora.

Sob certo aspecto, parte da culpa por esta situação cabe à própria Secretaria. Assoberbada por problemas graves, tendo de lidar com projetos complicados que vem da esfera federal e defrontando-se com sempre crescentes demandas, ela até muito recentemente vinha tendo um desempenho relativamente pequeno. Pior que isso, tudo o que fazia dificilmente aparecia, dando a impressão de uma Secretaria que poderia fazer muito, mas que pouco realiza.

A proposta que a seguir se apresenta é de uma radical mudança na organização. Ela envolve transformações internas e em seus parceiros mais regulares dentro da comunidade, introduz novas áreas de atuação, como a trabalhista e a habitacional, lastreadas em documentos técnicos anexados a esta, e chega a propor novos Projetos, como o de Lazer Popular em Belo Horizonte, também anexado.

Isto configura uma estratégia máxima de mudança, que tem a vantagem de ser inovadora em sua concepção e estilo e que pode galvanizar a organização para adaptá-la a uma nova etapa em sua vida. Por ser máxima, também podem ser altos os custos, tanto em termos de perplexidade a curto prazo de seu ambiente, como de adaptações internas, especialmente de seu pessoal.

Pode, é claro, haver uma estratégia mínima, com custos menores, portanto. Ela é até mais fácil de ser concebida, pois



envolve pequenos ajustamentos internos e poucas mudanças subs
tantivas. Inclínamo-nos pela máxima, mas reconhecemos que a
outra pode ser preferível. Para tanto, a tarefa já está quase
feita, pelos próprios quadros dirigentes da Secretaria.

Antes de entrar no corpo da proposta, apenas uma pala
vra para louvar a inteligência e a dedicação dos Diretores da
Secretaria, que contribuíram decisivamente para o eventual acer
to de colocações aqui feitas.



2. Estratégia de Mudança

O objetivo deste documento, sintético e conciso, é propor uma alternativa político-institucional para a Secretaria de Trabalho, Ação Social e Desportos. Pela expressão político-institucional quer-se dizer uma dupla série de aspectos, dizendo os primeiros respeito às finalidades da Secretaria, e os segundos aos meios para logrã-los.

Vale uma sumária menção à história da Secretaria. Pensada no contexto da efervescência populista do início dos 60, que contagiou o próprio governo do Estado, a então Secretaria de Trabalho e Cultura Popular não sobreviveu às mudanças do pós-64. Seu ímpeto trabalhista e corporativo era deslocado no novo quadro e desapareceu. Deu lugar à Secretaria de Trabalho e Ação Social, à qual se agregou depois a função Desportos. No processo, perdeu algumas atribuições e ganhou outras.

O relevante a guardar da trajetória da Secretaria é algo que o senso comum já erigiu em obviedade: seu caráter residual, a ela sendo assignadas todas as missões que não cabiam em outros segmentos do governo. Tarefas menos nobres, cuidados com os piores problemas, exatamente os que não tem solução, foram sendo incorporadas à rotina da Secretaria. Ao lado destes, áreas novas de atuação do governo, como o programa de emprego, as migrações, os Centros Sociais Urbanos e o Artesanato, especialmente após 1974, passaram a conviver com as antigas, em casamento bem pouco feliz.

A situação atual da Secretaria é de um ajuntamento de campos de atuação, que confundem tanto à sua clientela, como a ela mesma. Assistir aos mais humildes diretamente em alberques, por exemplo, é herança de um tempo já passado na atuação social governamental, que vive ao lado de idéia muito avançada, como a da criação e ampliação do mercado de empregos regulares para a população de baixa renda.



Esse ajuntamento perturba a identidade institucional e dificulta o desempenho do órgão. Apesar disto, porém, ele é evitável. O que se requer é uma definição explícita de um objetivo básico, o que não é difícil. Mais complicado, no entanto, é adequar a organização à sua finalidade, pois envolve mudanças que, como quaisquer outras, tem seus custos.

Podemos começar por considerar o próprio nome da Secretaria. De certa forma, pode-se dizer bastante correta a imagem que ele sugere, a de uma organização formada por justaposição de tarefas. Assim, seu nome é Trabalho e Ação Social e Desportos. No momento em que se cogita de um programa habitacional, não custa imaginar que se poderia somar um quarto termo, chegando-se a algo inusitado na administração mineira, de hábito econômica na nomeação de seus organismos.

Tal multiplicidade de palavras, contudo, é bem fidedigna do que se passa na vida quotidiana da Secretaria. De fato, ela se desdobra em três mini-Secretarias, uma de Trabalho, outra de Ação Social e outra de Desportos. A segregação espacial, finalmente resolvida, ajudava a cristalizar distâncias, mas não é a única, e nem a mais importante, das forças desintegrativas de sua atuação coordenada. De longe mais relevante é o peso das pressões verticais sobre cada um de seus braços separados, absorvendo tempo e talento de Diretores e Coordenadores e impedindo que possam horizontalizar seus relacionamentos, buscando fazer compatível o que lhes é específico e uno o que é igual em todas as áreas.

Não deixa de ser paradoxal constatar tal heterogeneidade de interna quando se a compara com a profunda homogeneidade de sua população-alvo. Assim, ao contrário, por exemplo, da Secretaria de Educação, que atende, mais ou menos diretamente, a toda a população, independente de categoria social e econômica, a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos, volta-se quase que exclusivamente para a população de baixa renda. A educação é consumida por todos, mas a atuação nos campos da Secretaria do Trabalho tem um cliente único em vista, um só segmento da população.



Outro paradoxo, estreitamente vinculado ao anterior, é a homogeneidade dos parceiros institucionais com que a Secretaria mais dialoga. É frequente que a mesma Entidade privada esteja envolvida ao mesmo tempo na programação do Departamento do Trabalho, do Departamento de Ação Social e da área de Esportes. Para cada um destes, ela deve dirigir solicitações, em formulários diferenciados, com cronograma diferente e com requisitos distintos.

Temos, então, heterogeneidade dentro e homogeneidade fora. A mesma população, as mesmas organizações privadas, se relacionam com três mini-secretarias. Note-se que a própria Secretaria incentivou essa homogeneidade externa, através da experiência em tudo louvável de consorciação das entidades de ação e promoção social nos CEAPS.

É este o quadro, resumido, dos problemas que consideramos mais graves na Secretaria. Em cada um dos Departamentos, por sua vez, se poderiam mostrar reflexos da mesma situação, com idênticas divisões internas, que dificultam a ação conjugada e que aumentam a perplexidade da clientela.

Para solucioná-los, alguns passos podem ser tomados, envolvendo transformações bastante radicais na organização. Para assinalar que novos tempos vão começar, o primeiro que se poderia pensar é a mudança do próprio nome da Secretaria. Ao invés do difícil Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos, que quase implica em novas conjunções e novas palavras, o nome Secretaria de Desenvolvimento Social parece mais adequado tanto para resumir suas múltiplas frentes de ação, como para indicar a quem se dirigem elas.

Mudar nomes sem alterar conteúdos das ações de Governo é algo que causa justo repúdio na sociedade. Fazê-lo, ao lado de transformações internas substantivas, porém, é legítimo e tem não só função simbólica, como prática, ao encorajar uma identidade interna mais sólida e uma maior clareza de posição



perante a clientela.

A questão do nome toca, portanto, nos dois pontos nevrálgicos da problemática da Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos. Ela precisa, por uma parte, de maior coerência interna, e por outra, de simplificar seu relacionamento externo, como tarefas mais imediatas. Isto não significa considerar menores as questões do que deve ela fazer, dando-se prioridade ao tema do como fazer. Quer apenas dizer que, pelo menos em grandes traços, as opções programáticas tomadas estão corretas, faltando hoje à Secretaria ações e não idéias. Estas ela já as tem suficientes, quando não em excesso. O que ela carece, basicamente, é dos meios para colocá-las em prática.

Na sequência deste texto, assim, vai-se considerar resolvido o problema de saber o que a Secretaria deve ter como "missão", bem como o de a quem se deveriam voltar fundamentalmente suas iniciativas. Tanto explicitamente, como de maneira implícita, estas são questões já superadas na própria dinâmica da vida da organização, em sucessivas declarações de objetivos e em inúmeros pronunciamentos.

Ressalte-se que isto vale tanto para o geral, quanto para o particular. Salvo as sempre possíveis discordâncias sobre minúcias, aliás pouco frequentes, nada há que objetar quanto às diretrizes já traçadas para os Programas da Secretaria. A fim de deixar claro em que sentido isto vale, porém, façamos um breve sumário destes.

Na área de Trabalho, a Secretaria de hoje é todo o oposto daquela de 15 anos atrás. A definição operacional da palavra a torna resultante da ação nos campos de treinamento de mão-de-obra, do artesanato e da intervenção nos problemas de emprego, além de área pequena de informações trabalhistas.

Quanto à Ação Social, ela se desdobra em três frentes, uma de apoio às organizações comunitárias, outra de assistência direta e outra de desenvolvimento comunitário. A área de Despor



tos é a menos estruturada, com atividades de sustentação ao esporte amador e de tímidas incursões na criação de equipamentos esportivos, como praças de esporte e módulos esportivos.

Desse quadro, bastante complexo, algumas coisas podem ser ditas, em um esforço de tornar explícito o que já está implícito na própria ação da Secretaria.

Em primeiro lugar, há uma clara e correta opção por dar prioridade absoluta à população de baixa renda. Assim, cada uma dessas linhas de ação poderia ser melhor especificada com a agregação do qualificativo "baixa renda". Treinamento, por exemplo, para a população pobre, e assim por diante.

Em segundo, fez-se uma escolha de, sempre que possível, deixar a execução final dos Programas para as comunidades, organizadas em Entidades voluntárias. A Secretaria não quis, e não deve querer, possuir um exército de professores para ministrar cursos de treinamento e nem legiões de pedreiros, bombeiros, eletricitistas e mestres-de-obra para um Programa habitacional. Há, portanto, uma opção de delegar a execução, reservando-se à Secretaria as tarefas de supervisão, orientação e controle.

Em terceiro, e por decorrência da anterior, a Secretaria vem procurando reforçar e amparar a ação voluntária, principalmente através dos CEAPS, que congregam entidades de objetivos semelhantes aos dela em alguns centros urbanos relevantes do Estado. Ao lado dos CEAPS, se colocam os CCR, com a mesma lógica básica, agora em contexto rural.

Estes são alguns princípios que devem ser mantidos e encorajados. A Secretaria deve caminhar cada vez mais para a delegação da execução de seus Programas, com algumas exceções que se comentarão adiante. Para fazer isto, ela precisa contar com parceiros estruturados e competentes, bem como estruturar-se melhor ela mesma, para poder responder satisfatoriamente às demandas da sociedade.



A idéia de delegação, que já consta da estratégia ensaída na Secretaria, é, portanto, peça fundamental do que se propõe aqui. A delegação tem óbvias vantagens, ao tornar desnecessário o crescimento desmesurado do corpo de funcionários, ao baratear os benefícios recebidos pela população alvo, desta maneira aumentando o número de beneficiários, e ao permitir maior participação social nos Programas, fazendo-os menos burocráticos e mais abertos.

Se a delegação é vantajosa, ela não é panacéia, tendo custos e exigências. Acima de tudo, ela faz com que sejam necessários esforços para dotar as Entidades voluntárias de capacidade técnica mais alta e de condições para um maior desempenho operacional. Os CEAPS são meios muito adequados para fazer isto, pois simplificam e diminuem os custos deste apoio às obras sociais, com economias de escala e de aglomeração.

A delegação implica, portanto, em estimular, amparar e apoiar tecnicamente as Entidades voluntárias. No caso da Secretaria, significa especificamente ampliar e consolidar a experiência do CEAPS, mais como símbolo de uma estratégia, do que pelo que são no presente.

A ampliação e a consolidação da "idéia CEAPS" quer dizer quatro coisas. A primeira é apoio financeiro e de pessoal, aumentando e melhorando os quadros técnicos de cada CEAPS. A segunda é aumentar sua cobertura, criando-os nas cidades mais significativas. A terceira é integrá-los em um sistema mais organizado de delegações, em níveis crescentes de atuação espacial. Esta idéia requer maiores detalhamentos, para tornar-se compreensível.

Minas Gerais, pelas suas dimensões e heterogeneidade de problemas, tem sido administrada muito com a perspectiva das diferenciações regionais. Isto vale para o planejamento, que aqui se tornou essencialmente regional, e também para a atuação de alguns órgãos básicos de Governo. Assim, as Secretarias



de Saúde, de Educação, de Segurança e de Fazenda, para não ser exaustivos, montaram esquemas relativamente descentralizados de administração de programas, sendo máxima, por exemplo, no caso da Saúde e mínima na Educação.

Estas atuações regionalizadas não são, porém, coerentes, nem entre si, nem com as regiões sócio-econômicas reais do Estado. Elas obedecem a outros tipos de lógica, mais decorrentes de razões internas a cada Secretaria do que de um só conjunto de parâmetros comuns. Não cabe aqui procurar isto resolver, mas evitar que novas regionalizações incompatíveis surjam, no caso em questão da Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos.

Na política anterior para com os CEAPS, onde eram peça relevante, porém não estratégica da atuação da Secretaria, não era problema o fato de terem eles surgido sem esforços maiores de planejamento e sem preocupações muito grandes em relação à sua localização. Agora, quando se propõe alta centralidade para os CEAPS enquanto instrumentos básicos de delegação executiva, estas questões devem ser recolocadas.

Em termos preliminares, o que se sugere é a organização de um "Sistema CEAPS", de acordo com as regiões e as micro-regiões funcionais do Estado. Como demonstram diversos estudos, o Estado possui 12 regiões e 52 micro-regiões polarizadas por centros urbanos de porte diverso. A meta da Secretaria deveria ser a criação de CEAPS em todos os 52 polos micro-regionais de Minas Gerais, com mais peso conferido àqueles que são também polos regionais. A diferenciação não seria, como é óbvio, na idéia de Consórcio, pois isto não necessariamente tem a ver com a Secretaria, sendo um problema, por assim dizer, basicamente das próprias Entidades. O que faria variar o tipo de CEAPS seria o grau em que a Secretaria colabora com ele, em termos de pessoal técnico, orientação e apoio financeiro.

Teríamos, nesta idéia, 12 CEAPS-tipo A nos polos regionais, ao lado de 40 CEAPS-tipo B nos polos micro-regionais. Ca

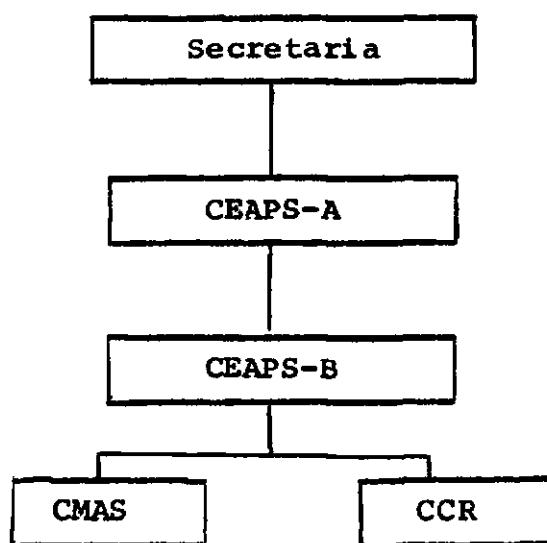


da um destes tipos, e o que implicam em apoio da Secretaria, teriam de ser ainda melhor definidos, o que não deve ser difícil, pelo conhecimento que já se possui da experiência dos CEAPS em funcionamento.

Restam, como se pode perceber, 670 municípios no Estado. Para estes, de acordo com suas características, duas são as soluções propostas: Conselhos Municipais de Ação Social ou Centros Comunitários Rurais. A implantação de qualquer um destes nos 670 municípios restantes não precisa ser, e não deve ser, imediata, podendo-se estabelece^r como meta de muito longo prazo que sejam eles todos atendidos, principalmente em função de demandas originadas das próprias comunidades. Ou seja, iriam sendo criados de acordo com reivindicações surgidas a partir dos interessados sem prazo pré-determinado para implantação.

O "Sistema CEAPS" aqui proposto pode ser visualizado na seguinte figura, onde se tem um módulo completo do Sistema.

Figura 1 - "Sistema CEAPS"



Hã, portanto, até agora três passos a serem tomados para reforçar os CEAPS. Eles devem possuir quadros técnicos treinados, devem estar presentes nas cidades mais importantes do Estado e devem integrar-se em um Sistema que tem como capilares



organizações urbanas ou rurais. Fica, ainda, uma quarta questão, de grande importância.

Trata-se da necessidade de se tornarem eles parceiros altamente preferenciais da Secretaria em tudo o que disser respeito à sua programação na área de atuação de cada CEAPS. Assim, seja a programação de cursos de treinamento, seja o subsídio a um albergue, seja um programa de assistência qualquer, deve ser preferencialmente realizado através do CEAPS local, por uma Entidade vinculada a ele ou por ele acompanhada.

O que se está propondo, na verdade, é que a Secretaria se regionalize como um todo, fazendo com que toda sua programação tenha correspondentes locais a quem se delegam funções executivas. A inovação é fazer isto através de Consórcios onde Entidades voluntárias civis e Governo tenham assento e possam definir estratégias e prioridades em comum. Isto inova grandemente em relação ao padrão habitual de regionalização de órgãos públicos, que a fazem sem preocupação de associar-se e delegar funções à comunidade.

Naturalmente, porém, o Poder Público não pode abdicar de suas responsabilidades, entre elas a coordenação do Sistema e o controle de seu desempenho e realizações. Isto se pode alcançar de três maneiras.

A primeira é através das diretrizes que emanam da Secretaria, de acordo com as quais se apoiarão, ou não, as iniciativas comunitárias. A segunda é através da presença de pessoal técnico da Secretaria em cada CEAPS, funcionando na coordenação técnica e na adequação programática. A terceira se daria pela criação de um "Conselho Estadual de CEAPS" órgão máximo do Sistema, sob a presidência do Secretário do Trabalho, Ação Social e Desportos, que se encarregaria de dar as determinações gerais da política a ser seguida por seus integrantes.



Falou-se atrás que toda a ação da Secretaria se da ria através deste Sistema, onde as ações executivas estariam de legadas a órgãos comunitários, desde que organizados, coordena dos, apoiados e supervisionados por ela. Isto é verdade para praticamente toda a atual Secretaria, com apenas duas exceções adiante discutidas. Assim, por exemplo, a administração de al bergues como o "Abriguinho", deveria ser rapidamente passada a instituições privadas, que já deram lições de eficiência e economia. O mesmo vale para os Centros Sociais Urbanos, instala ções físicas que poderiam sediar alguns CEAPS ou servir para a programação de atividades de entidades a eles vinculadas. Outra possibilidade, neste caso, seria a organização de entidades de moradores de bairros onde se localizam CSU's, a eles sendo trans ferida a administração subsidiada do Centro e passando a fazer parte do CEAPS local.

Até agora toda ênfase deste texto tem sido posta, por assim dizer, no exterior da Secretaria, buscando racionalizar e estruturar um Sistema de órgãos comunitários para receber a delegação de funções executivas que se considerou recomendável e adequada. Voltemos nossa atenção, agora, para seu interior, a fim de definir qual seria seu formato mais eficaz para rea gir às demandas e solicitações que tal Sistema lhe faria, sem es trangulamentos e complicações.

Em primeiro lugar, esse Sistema precisa de planeja mento e orientação. Cada coordenador técnico de CEAPS precisa saber o que transmitir às Entidades consorciadas em termos de prioridades. Cada uma destas deve ter claros os parâmetros pe los quais seus pedidos de apoio serão julgados e avaliados. Uma política geral para o Estado, por exemplo de treinamento de mão-de-obra, deve ser formulada, em consonância com metas ge rais de Governo, para que possa ser adaptada a cada região e micro-região e então repassada, para execução, a cada CEAPS.

Em segundo lugar, esse Sistema precisa encontrar uma Secretaria tão simples como ele mesmo, onde um CEAPS, que pode



tudo fazer, dialoga com alguém que representa a Secretaria como um todo, alguém que possa, ao mesmo tempo, resolver problemas de um CSU, de um curso de treinamento, de um micro- empresa instalada com apoio do Estado e de uma praça de esportes para a qual se pediu um equipamento que ainda não chegou. Não parece adequado que esse alguém hipotético seja a soma de diversas pessoas, cada uma podendo apenas dizer de si e de seu Programa exclusivo. Também não parece aconselhável que seja uma única pessoa, pois essa já é o Secretário de Estado, que não deve, e não tem como, manejar seu tempo para estar sempre disponível para cada pequena coisa.

O que se propõe é a criação de três ou quatro, Diretorias-Executivas de Trabalho, Ação Social e Desportos, regionalmente especializadas. Cada uma dessas Diretorias teria sob sua supervisão uma área do Estado com problemática semelhante, sendo responsável pelo diálogo técnico com três ou quatro CEAPS-A, em média. Sua equipe se dividiria em dois grupos, um de campo, constituído pelos coordenadores-técnicos dos CEAPS, e pelo pessoal da Secretaria neles localizados, e outro de escritório, composto essencialmente por pessoas experientes na região e com treinamento em controle de execução de projetos, fisico e financeiro. (Ver Anexo 5 para maiores detalhes).

O grupo de escritório poderia ser extremamente reduzido com não mais de três ou quatro pessoas.

A criação dessas Diretorias-Executivas por área geográfica, além de facilitar o relacionamento com o "Sistema CEAPS" atrás discutido, oferecendo um interlocutor único para toda a problemática de cada região, tem outras vantagens. Ele encoraja um maior comprometimento de cada Diretoria com a execução de projetos concretos, permite maior proximidade da Secretaria com a região, fazendo com que suas realizações venham atender melhor e mais visivelmente a suas necessidades. Também do lado interno traz vantagens, ao destruir os feudos burocráticos que tendem a se criar e consolidar em organizações

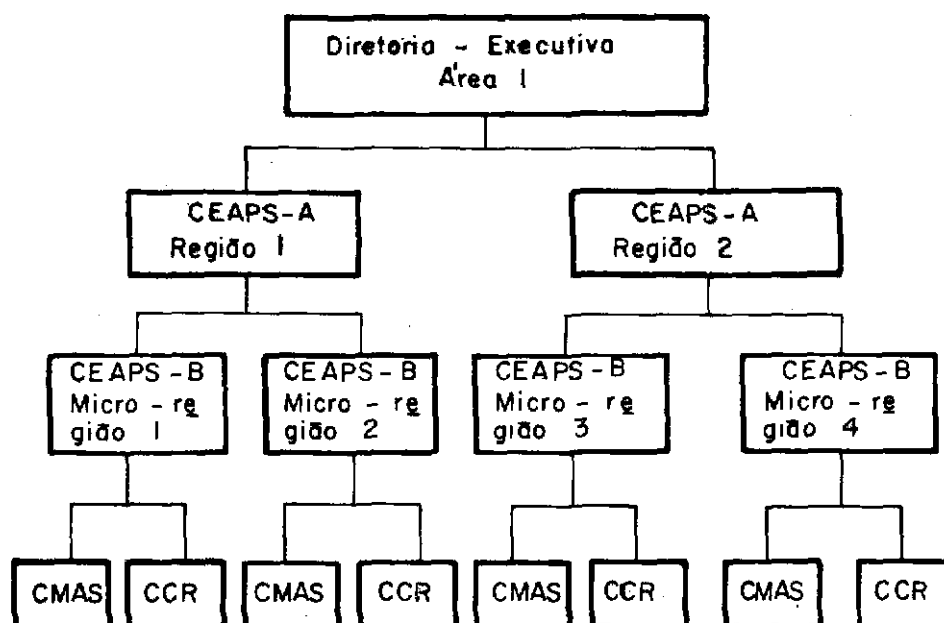


de objetivos múltiplos. Assim, por exemplo, desaparece a figura do "fulano que é dono do Projeto tal", e que, quando deixa a Secretaria, leva consigo o arquivo e a memória de tal Projeto.

Esse desenho institucional se afigura, por outro lado, como solução para um dilema básico da atual Secretaria, que é a dificuldade de agir integradamente, dada a existente organização interna. Esta faz com que Diretores e Coordenadores sejam absorvidos por tal volume de pressões verticais que a coordenação passa a ser uma meta sempre buscada, mas raramente alcançada. Assim, por exemplo, um Coordenador no DAS só tem tempo para cuidar do "seu" problema e só presta contas a "seu" Diretor, sendo difícil, senão impossível, que venha buscar a integração com outro Coordenador, no DT, também por exemplo. No desenho proposto, toda a ação da Secretaria seria executada integradamente de uma só Diretoria, para cada parte do Estado.

Vejamos, graficamente, como esse esquema encaixaria no Sistema CEAPS.

Figura 2 - Sistema CEAPS com Diretoria - Executiva





Esse modelo, tal como discutido até agora, pode assegurar a integração dentro de cada área. Falta a ele, porém, um mecanismo que garanta a integração entre as áreas.

O que se propõe é a criação de uma instância colegiada, a "Diretoria" da Secretaria, presidida pelo Secretário de Estado e composta pelos Diretores-Executivos. Ela se reuniria pelo menos semanalmente, para deliberação conjunta de diretrizes e verificação da adequação dos projetos propostos em cada área às demais. Caberia à Diretoria, também, o acompanhamento final do desempenho de cada programa em todo o Estado, para propor correções de rota e alterações de rumo.

Como se pode perceber, toda ênfase tem sido posta, até este momento, na busca de um desenho organizacional que aumente a capacidade executiva da Secretaria, de acordo com a colocação de que idéias são coisas que não lhe faltam, carecendo ela principalmente de ações. Isto, porém, é verdade apenas até certo ponto.

Um esquema como este exige aquilo que se chamou de primeiro requisito do "Sistema CEAPS", ou seja, planejamento e orientação. Em outras palavras, todo este sistema executivo proposto, com Diretores-Executivos integrados ao "Sistema CEAPS", precisa de contar com a assessoria permanente de profissionais dos vários campos de ação da Secretaria, tanto atuais como futuros.

Poderíamos chamar a essa instância de Assessoria, tendo à frente um Coordenador-Geral. Ela seria composta por grupos de técnicos com familiaridade e experiência nos vários problemas de trabalho, ação social e desportos, dentro das especialidades em que são tratados na Secretaria. Em termos preliminares, essa Assessoria contaria com profissionais das seguintes áreas:



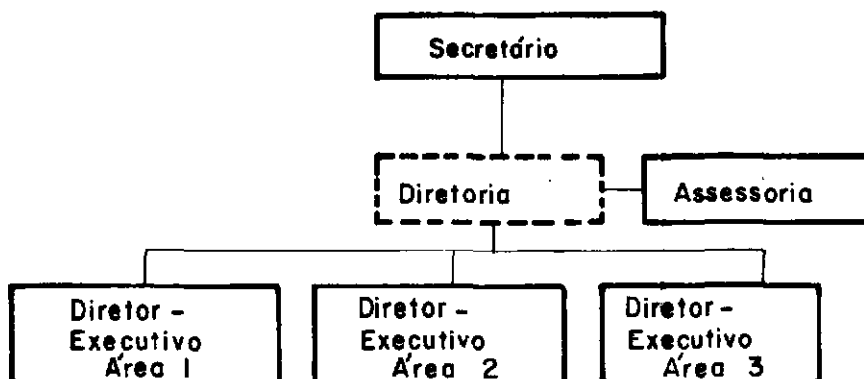
- a) questões trabalhistas, particularmente sindicais;
- b) assistência e promoção da micro-empresa;
- c) treinamento e profissionalização da população de baixa renda;
- d) ação e assistência social a grupos carentes;
- e) desenvolvimento comunitário;
- f) recreação e lazer;
- g) desportos e equipamentos esportivos,.

Cada um destes grupos setoriais teria seu coordenador-técnico, variando o número de profissionais que requeririam, mas raramente devendo ultrapassar um número entre cinco e dez. Além destes grupos, na Assessoria deveria haver um grupo de estatística e informação, particularmente encarregado da montagem e renovação da cadastros de entidades das áreas de ação da Secretaria.

É óbvio, mas vale frisar, que essa Assessoria deve ser constituída por pessoas com alta qualificação, principalmente na vivência de cada problema dentro do Estado. Não é indispensável formação acadêmica específica, mas é recomendável pelo que pode significar de simplificação de treinamento interno.

A seguinte figura mostra o esquema pensado.

Figura 3 - Diretoria e Assessoria da Secretaria





Vejamos como funcionaria, hipoteticamente, o modelo. Suponhamos dois sentidos possíveis, um que parte da comunidade e vai à Secretaria e outro que faz o caminho inverso.

No primeiro caso, uma entidade encaminha a um CEAPS um pedido de apoio, por exemplo, para um curso de treinamento de mão-de-obra para a construção civil. O CEAPS aprova o pedido e o encaminha ao Diretor-Executivo de sua área geográfica. Este o submete à Diretoria, onde tem assento o Coordenador-Geral da Assessoria, que leva o pedido ao Grupo de Treinamento, que o analisa quanto ao mérito e verifica se há, ou não, razões para que seja aprovado. Em sendo positiva a análise, a Assessoria devolve o pedido, transformado em projeto, ao Diretor-Executivo em questão, que se encarrega de supervisionar sua execução.

No segundo caso, suponhamos que o Grupo de desenvolvimento comunitário recebe a orientação do Secretário para montar um Programa de Equipamentos Comunitários Simplificados. Realizados direta ou indiretamente os estudos básicos, o grupo propõe uma estratégia à Diretoria que, depois de aprovada, a faz executar em cada região do Estado, por exemplo diferenciando os tipos de equipamentos pelo porte das cidades.

Além destas situações, há várias outras que podem ser pensadas. Convênios com agências federais, por exemplo, podem ser adequados à realidade do Estado pela Assessoria, evitando que sejam cópias fiéis da norma recebida e que se criem quistos para administrá-los, como já ocorreu com o Programa de CSU's. A principal vantagem, no entanto, é que, antes de ser executado, um Programa já sai da Assessoria compatibilizado com os demais da Secretaria, através da troca de informações e o diálogo interno permanente, que deveria até mesmo ser institucionalizado, em uma instância como essa.

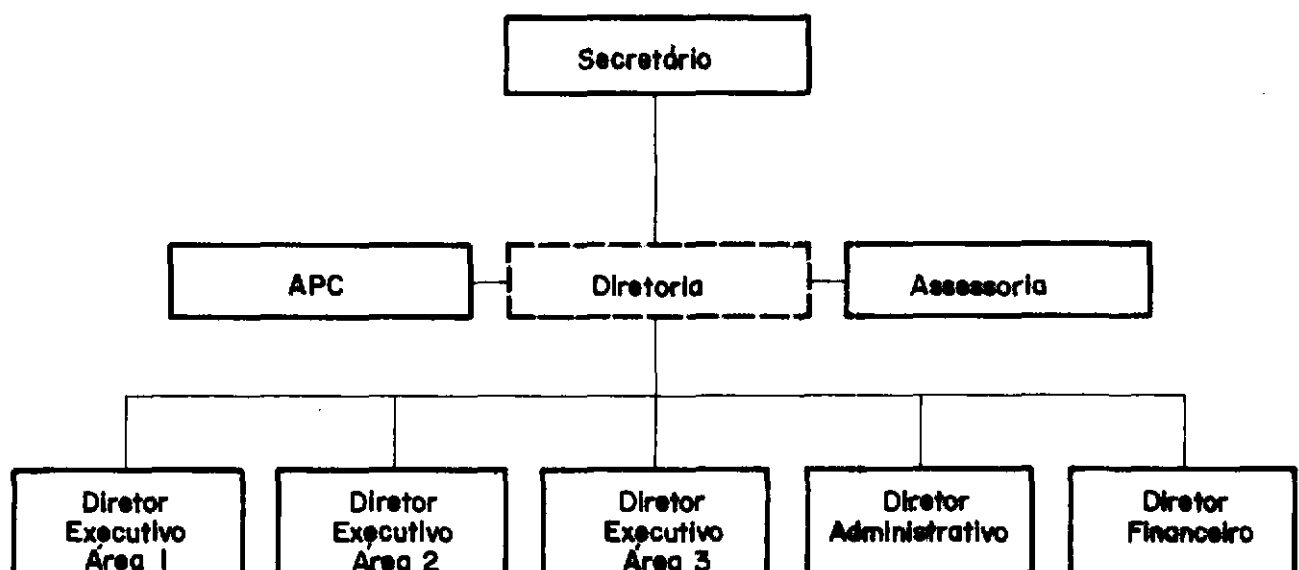
A Assessoria cogitada não substitui as funções de APC, no sentido mais usual. A esta competem as tarefas de pla



nejamento organizacional, estrito senso, principalmente admi
nistrativo e de gerência de recursos humanos, detectando neces
sidades de aperfeiçoamento, estabelecendo programas internos
de treinamento, seja para o pessoal da Secretaria, seja para
o pessoal não-contratado do Sistema CEAPS. Além desta tarefa,
a elaboração da proposta orçamentária e sua execução são atri
buições típicas da APC da Secretaria, zelando para que se cum
pra o orçamento proposto e adaptando-o à realidade das despe
sas.

Na figura seguinte se oferece uma visão completa da
Secretaria aqui delineada, incluindo a Diretoria Administrativa
e a Diretoria Financeira, com competências e atribuições con
vencionais, O "Sistema CEAPS", da figura 2, é igual e vinculado
a cada Diretor-Executivo.

Figura 4 - A Secretaria proposta





Apenas para explicar, vale lembrar que a Diretoria, en quanto órgão colegiado, não tem existência real. Tanto as as as sessorias, como todas as Diretorias, se acham de fato subordi nadas ao Secretário de Estado. A Diretoria funciona apenas pa ra servir de local de integração e coordenação, algo de funda mental na Secretaria.

Resta ainda por falar das exceções a que se fez refe rência. A primeira delas é o Programas de Artesanato, e a a segunda o Programa de Habitações Populares. Por razões semelhan tes, acreditamos conveniente que ambos venham a ser, no futuro, de administração indireta, preferencialmente no formato de Fun dações instituídas pelo Poder Público. Até esse momento, a me lhor solução seria sua definição como "Programas Especiais", di retamente vinculados ao Secretário de Estado.

O Programa Especial de Artesanato teria como fonte de referência o texto nº 1 do anexo deste documento, que incorpora na íntegra o trabalho elaborado pela Secretaria. Por ele se per cebe que as questões fundamentais de uma política para o arte sanato, que não queira ser uma cruel salvaguarda da "cultura" as custas da pobreza alheia, são referentes ao mercado. Por isto se quer dizer tanto o estímulo direto à comercialização mais vantajosa para o artesão popular, quanto as mudanças de produ - tos e técnicas para atingir a maiores e mais ricos consumido res. A experiência de diversos países mostra que, aproveitando do estoque de saber e de tecnologia tradicional, podem-se desen volver estratégias de produção altamente rentáveis, geradoras de emprego e socialmente benéficas.

As especificidades do mercado, porém, fazem com que o formato organizacional mais adequado para administrar um Progra ma como este seja descentralizado. É já lugar comum a considera ção de que o tamanho do mercado para o artesanato varia na ra ção inversa de sua proximidade para com os centros produtores. Ou seja, tanto maior é ele, quanto mais distante for do produ



tor direto. Disto decorre que o mercado prioritário para o arte
sanato é o externo à região onde é produzido, tanto nos prin
cipais centros nacionais, como fora do país.

O Sistema CEAPS, aqui definido para receber a delega
ção executiva da Secretaria, não é eficiente para esta finalida
de. Por uma parte, o artesanato mineiro transcende a cada CEAPS
isoladamente, por outra, as iniciativas deveriam poder ser toma
das pelo próprio Poder Público, a fim de aumentar o retorno pa
ra o produtor.

Por estas razões, acreditamos que o Programa de Arte
sanato deve evoluir para uma gerência especializada e central.
Para que possa, sem ter de recorrer a vias intermediárias, com
prar e vender, financiar e exportar, é conveniente que venha,
no futuro próximo, a ter um formato que não emperre e dificulte
suas operações. A idéia de Fundação parece mais recomendável,
principalmente por não poder auferir lucros.

O Programa Especial de Habitações Populares, cuja fon
te de referência é o documento "PROCASA", no anexo nº 2 deste
texto, tem algumas características semelhantes. Não que seu
produto, a moradia, seja exportável, mas por sua gestão poder
ser muito facilitada com um formato de administração indireta .
Tanto no diálogo com Prefeituras, quanto em suas transações
com agentes financeiros como o BNH e a Caixa Econômica do Esta
do de Minas Gerais, tanto em seu relacionamento com empreitei
ras particulares, como em negociações com agências internacio
nais de crédito, do tipo BID e BIRD, o Programa teria mais agili
dade e eficiência com uma Fundação para administrá-lo, podendo
responder celeremente a uma situação de emergência como a que
passa hoje o Estado com as enchentes.

Convém, portanto, que seja iniciado como Programa Es
pecial para depois receber sua forma definitiva de Fundação. Até
lá, é preciso que vá se estruturando, quer em termos de pes
soal, quer de experiência de trabalho. Para começar, poderia



ser organizado em três setores, da seguinte maneira:

- a) Setor de Projetos: com uma dotação de cerca de cinco técnicos da área de arquitetura e engenharia sanitária, para realizar projetos de conjuntos, de infra-estrutura e de urbanização de favelas e vilas populares, além de escolha de áreas para implantação do Programa.
- b) Setor de Fiscalização: também com cinco técnicos, da área de engenharia civil e de finanças, para acompanhar a execução de obras e orientar os trabalhos de construção.
- c) Setor Comunitário: com também cinco técnicos, da área social, normalmente de serviço social, para o diálogo com as comunidades e a organização de trabalho voluntário, principalmente mutirões, através de elementos locais, sempre que possível.

Tanto no caso do Programa Especial de Artesanato, como no de Habitações Populares, uma vez amadurecidos o suficiente para se transformarem em Fundações, a Presidência destas seria do Secretário de Estado, assessorado por um Diretor-Técnico. Assim se podem evitar os problemas atuais dos órgãos de administração indireta do Sistema Operacional de Trabalho, Ação Social e Desportos, bem pouco cordatos às diretrizes do órgão central do Sistema.

Estas são, portanto, as observações sobre a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos que julgamos adequada. Os principais problemas diagnosticados na organização, de há longo percebidos e vivenciados por suas equipes de Direção e técnicas, foram aqui enfrentados, em uma solução de mudança organizacional bastante profunda.



Vale lembrar o truísmo de que a organização não é ré médio, mas pode ser um grave problema. A Secretaria tem, de fato, problemas organizacionais e é enfrentando-os com decisão que se pode, até mesmo, cobrar mais dela no futuro.

A mudança recomendada é máxima, por assim dizer. Vai de seu nome até a reorganização de toda sua sistemática de funcionamento, provocando um choque na instituição para torná-la, acima de tudo, um agência de execução simples e bem articulada com a sociedade.

Devemos insistir na inovação do modelo proposto, que fez da Secretaria algo muito integrado e próximo das comunidades, com elas até se confundindo nos capilares de seu Sistema. Isto é deliberadamente buscado nesta proposta, para evitatar a burocratização e a distância entre governo e comunidade e para aumentar a eficácia e a eficiência de uma Secretaria, que podia ser residual no contexto do passado, mas que é central em um governo que quer, com afinco, crescimento e justiça, desenvolvimento e participação.



3 - CONCLUSÕES

As propostas feitas de transformação institucional da Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social e Desportos partem de duas considerações fundamentais.

A primeira é que sua população-alvo é profundamente homogênea, porque homogêneos são seus problemas. Apesar, no entanto, dos problemas das populações pobres de Minas Gerais serem essencialmente os mesmos, eles variam dentro das grandes regiões do Estado. Problemas como emprego, qualificação profissional, deficiências alimentares, falta de equipamentos de esporte e lazer, carência de agências para seu amparo na doença e na velhice, são comuns a todas elas, mas se manifestam diferentemente, com intensidade e grau variável.

A segunda consideração é que os problemas não são apenas homogêneos mas que se sobrepõem nas mesmas populações. Não há um segmento carenciado quanto a equipamentos comunitários e outro quanto a equipamentos esportivos, um quanto a necessidade de treinamento e outro quanto à falta de oportunidades de emprego, pobres, de um lado, migrantes, do outro. Os problemas das populações pobres são integrados, atraem-se uns aos outros e pesam sobre as mesmas pessoas.

Se há, portanto, integração de problemas deve haver integração de respostas. Se há diferenças regionais relevantes, as respostas, além de integradas, devem ser, também, regionalmente diferenciadas.

Não há qualquer sentido em continuar procedendo como no passado, onde situações descabidas aconteciam, como se apoiar uma micro-empresa em um lugar e se financiar cursos de treinamento em outro, ali gerando necessidade insatisfeita por mão-de-obra qualificada e aqui criando uma oferta de trabalho



dores que o mercado não podia absorver. Não se deve incorrer em equívocos de programação, dispersando equipamentos vultuosos como os CSU's em locais sem infra-estrutura para geri-los, assistindo ao migrante em alguns lugares e em outros abrindo postos de emprego.

É para integrar os programas de Secretaria e para adaptá-los às peculiaridades do Estado que se propõe a criação das Diretorias-Executivas de Trabalho, Ação Social e Desportos para cada grande região. A meta é, portanto, integrar as respostas, pois os problemas já são integrados por natureza.

Em certa medida, a experiência da Secretaria de Saúde de Minas Gerais é muito ilustrativa do que se vem afirmando. Ela é exemplo de eficiência e desempenho, até a nível nacional, depois de haver procedido a uma ampla mudança organizacional, que tem diversas semelhanças com o que se propõe aqui, além de algumas diferenças essenciais.

Lá, como na proposta para a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos, se eliminaram os departamentos funcionais, criando gerencias regionalizadas. As velhas divisões entre doenças, separando a doença mental, a hanseníase, a tisiologia, as transmissíveis, as endêmicas, e as ações sobre o meio, a cada uma das quais correspondendo uma burocracia especializada, desapareceram, dando lugar a uma organização que tinha como meta a saúde e nada mais. Como as condições de saúde, e de sua falta, variam no espaço, surgiram os Centros Regionais de Saúde, com orçamento, execução e planejamento próprios.

Isso obrigou a Secretaria da Saúde, como obrigará a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Desportos, caso aprove a mudança sugerida, a fazer adaptações e improvisações em seu diálogo com agências de formato tradicional. O Ministério da Saúde, por exemplo, só agora em março de 1980, com o PROSAÚDE, acolhe a mesma concepção, de há longo tempo implantada na Secre



taria de Minas Gerais. Até hoje, ela vem recebendo recursos "e tiquetados", para serem gastos em determinadas doenças e só ne las. O que a Secretaria faz é um fundo único, que é repassado aos Centros Regionais de Saúde para os projetos que cada um julga necessários.

Esse modelo exigiu, como vai exigir no caso em ques tão, uma área de planejamento central e de coordenação alen tada e tecnicamente equipada. A compatibilidade final do desem penho da Secretaria como um todo e a realização de estudos bási cos fora da alçada de cada Centro Regional, por exemplo, são tarefas típicas do órgão Central do sistema de Saúde.

Para a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Des portos, as coisas se colocam de maneira bastante semelhante. Uma transformação, como a que ocorreu na Saúde, é necessária, para mostrar que, se cada problema é teoricamente separável, na prá tica todos são interligados. Foi quando a área de Saúde se des pojou da velha tradição de pensamento médico, pela qual os programas devem ser administrados segundo a etiologia bioquími ca das doenças, é que ela pode perceber que seu cliente não é a doença e sim o indivíduo e a comunidade, aos quais cabe ga rantir a saúde.

No nosso caso, é óbvio que um problema como treinamen to, por exemplo, é diferente da falta de uma praça de esportes. No entanto, a clientela é uma só, seja para uma ação específica mente voltada para a qualificação do trabalhador pobre, seja pa ra sanar deficiências de equipamentos coletivos. O alvo são as comunidades carentes, onde estes e outros problemas se sobre põem.

Cessam, aqui, as analogias possíveis com a área de Saúde. A partir de agora, entra-se no terreno da inovação, onde o desenho organizacional proposto para a Secretaria não só é diferente do que existe, mas, pode-se dizer, é melhor. Melhor, está claro, se temos como intenção um modelo de sociedade mais aberta, menos burocratizada e mais participativa e um estilo de



funcionamento de programas públicos onde o diálogo entre Co
munidade e Governo não é um monólogo de roupa nova.

Ao se propor a profunda interligação da Secretaria
com o Sistema CEAPS é isto que se procura começar a criar. Ou
tra poderia ser a sugestão, se não houvesse essa intenção. Se
ria possível recomendar o mesmo que a Secretaria de Saúde rea
lizou, a simples transferência para as cidades-polo da adminis-
tração dos programas. Não é isso que se quer aqui. Quer-se a
aproximação entre as Entidades comunitárias e a Secretaria, e
dar relevância e suporte aos CEAPS é o primeiro passo dessa
estratégia.

Outra inovação é manter a nível central os encarrega -
dos da supervisão do sistema executivo. Com isto se espera as
segurar maior coerência e coordenação entre as ações regionali-
zadas, além de ser indispensável no estágio inicial de amadure-
cimento da organização.

Para terminar, apenas mais um ponto. Apesar de ser
sempre possível caber mais uma atribuição na atual Secretaria
do Trabalho, Ação Social e Desportos, por sua própria história
de funções hastapostas, isso sempre é feito com custos e com per
plexidade. Veja-se o caso de Programas mais globais de Gover
no, como o de Promoção de Agricultores de Baixa Renda. Pelos ni
chos burocráticos hoje existentes, é difícil saber como encai
xá-lo na máquina. A solução, no esquema atual, teria de ser
a criação de mais uma equipe, que se cristalizaria depois em
novo problema para a Secretaria.

A questão central, no entanto, não é responder a de
mandas do sistema governamental. Na medida em que mais se apro
ximar das comunidades, diretamente e sem mediadores, na me
dida em que se dispuser a ouvi-las e responder a elas prontamen-
te, afirmativa ou negativamente, novas reivindicações vão sur
gir, em frentes possivelmente insuspeitadas hoje.



A Secretaria tem de estar estruturalmente preparada para multiplicar suas iniciativas. Sua organização não pode ser obstáculo e sim facilidade para dialogar e agir com as comunidades carentes.

Esta proposta espera, apenas, ser um contribuição para que isso seja possível.



4. Sumário das Propostas da Estratégia Máxima

- 1) Alteração do nome da Secretaria, que passaria a chamar-se Secretaria de Desenvolvimento Social.
- 2) Reforço e ampliação dos CEAPS, formados por consórcios de Entidades comunitárias voluntárias que operam nas áreas de ação da Secretaria, com apoio técnico, de pessoal e financeiro, a quem se delegariam as funções executivas.
- 3) Criação de um "Sistema CEAPS", de acordo com as regiões e as micro-regiões sócio-econômicas do Estado, tendo como órgãos mais complexos os CEAPS-A, nos centros regionais, e como órgãos mais simples os CEAPS-B, situados em polos micro-regionais, os CMAS e os CCR, a serem constituídos em cidades menores e nas áreas rurais.
- 4) Criação de um "Conselho Estadual de CEAPS", presidido pelo Secretário de Estado.
- 5) Reforma organizacional dentro da Secretaria, com a extinção dos atuais Departamentos e com a criação de Diretores-Executivos por área geográfica, encarregados de supervisionar e estimular a execução de programas em suas áreas, possuindo equipe de escritório e equipes de campo, sediadas nos vários órgãos do Sistema CEAPS.
- 6) Criação de uma Assessoria Técnica, formada por especialistas com conhecimento e experiência nos campos de atuação da Secretaria, a quem caberia formular Programas para execução através das Diretorias-Executivas, auxiliar os Diretores em Projetos específicos, dar pareceres sobre pedidos de apoio vindos das comunidades e manter cadastros de entidades voluntárias.



- 7) Redefinição da APC, para trabalhos de assessoria imediata do Secretário de Estado, de organização interna, incluindo de gerência de desenvolvimento de recursos humanos e de elaboração e acompanhamento da proposta orçamentária da Secretaria.
- 8) Criação de um órgão colegiado, a "Diretoria" da Secretaria, para servir, sob a presidência do Secretário de Estado, de ponto de coordenação dos projetos executivos nas várias regiões do Estado.
- 9) Criação dos Programas Especiais de Artesanato e de Habitação Popular, diretamente ligados ao Secretário de Estado, para posterior transformação em entidades de administração indireta, enquanto Fundações.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

ANEXOS



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

1. PROGRAMA ESPECIAL DE ARTESANATO



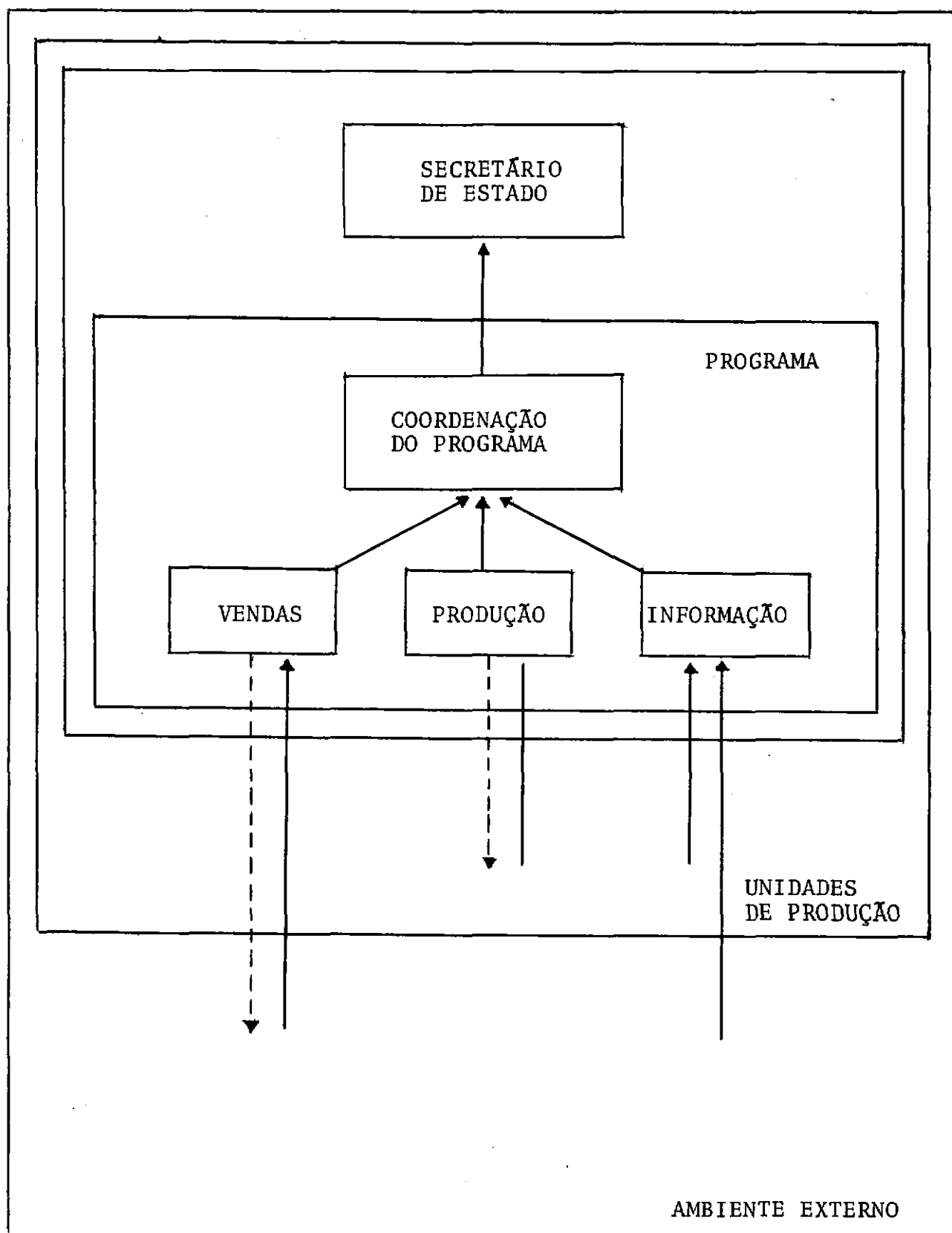
1. ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA

O documento "Diretrizes Preliminares para o Programa de Incentivo e Apoio ao Artesanato" prevê o desenvolvimento de três linhas básicas de atuação: (i) organização de sistema de mercado, (ii) implantação de unidades de produção e (iii) informação e pesquisa. Na realidade, trata-se de subsistemas integrantes de um mesmo sistema maior - o sistema de comercialização do artesanato mineiro. Via de consequência, a organização do programa pressupõe a definição das relações funcionais que deverão reger a interação entre os subsistemas, objetivando sua maior eficiência e eficácia.

A nível funcional, a interação entre os subsistemas' vendas, produção e informação pode ser representada conforme o diagrama a seguir.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO EM ADMINISTRAÇÃO
«PAULO CAMILLO DE OLIVEIRA PENNA»
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral



—→ fluxo de dados
- - - -> fluxo de serviços



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO EM ADMINISTRAÇÃO
"PAULO CAMILLO DE OLIVEIRA FENNA"
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

A Assessoria Técnica da Coordenação prevista no organograma tem a função de analisar as informações coletadas pelas áreas executivas, propondo alternativas de caráter estratégico para o programa.

A supervisão de vendas tem sob sua responsabilidade o componente de promoção, incluindo:

- administração de pontos de venda
- promoção de vendas
- organização de vendas
- coleta de informações sobre desempenho de vendas e comportamento do mercado consumidor
- identificação de oportunidades de mercado.

A Supervisão de Apoio ao Artesão, por sua vez, compreende toda a gama de atividades associadas à implementação de unidades de produção econômica e mercadologicamente viáveis. Estas atividades serão desenvolvidas tendo como referência básica a conformação de linhas de produtos definidas pela Coordenação do programa, em função das análises mercadológicas realizadas face às características do mercado consumidor e oportunidades detetadas.

Finalmente, a Supervisão de Pesquisa e Informação é responsável pelo fluxo formalizado e sistemático de informações pertinentes ao desempenho do programa, através da implementação de pesquisas de mercado, pesquisas de produto, avaliação de oportunidade e análise estatística de desempenho.



2. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Os documentos já emitidos sobre o artesanato mineiro e condições para sua sobrevivência como atividade econômica sugerem a intermediação da comercialização como alternativa concreta e eficiente para a problemática do setor. Em função disso, a criação e manutenção de um ponto de venda em Belo Horizonte surge como opção constante. Indiscutivelmente, não se pode negar a validade desta solução. No entanto, os custos associados à criação e manutenção de um ponto de venda de porte significativo vem a sugerir a ampliação do escopo da atividade, objetivando uma relação custo/benefício mais razoável. Esta ampliação, de custo incremental reduzido, oferece ainda, como benefícios marginais, possibilidades de avaliação de oportunidades de mercado as quais podem ser de grande valia como subsídio para definição de novas estratégias de comercialização do artesanato mineiro.

A organização do ponto de venda, sob esse prisma, pressupõe a implementação de um conjunto de medidas as quais virão a acionar, de forma abrangente, todo o Programa de Incentivo e Apoio ao Artesanato. Estas medidas podem ser divididas em dois grupos básicos:

- a) medidas de organização administrativa e operacional do ponto de venda, incluindo identificação de linhas de produtos possíveis de comercialização imediata, definição de sistemáticas de remuneração das unidades de produção, de operação da loja e de promoção de vendas;



b) medidas de expansão (tentativa) das atividades, podendo incluir:

- abertura de exposição permanente em locais de fluxo turístico obrigatório tais como Aeroporto da Pampulha e cidades históricas;
- exposições temporárias em hotéis, feiras e aeroportos de cidades de maior afluxo turístico tais como Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo;
- exposições itinerantes em embaixadas brasileiras, em especial nos Estados Unidos e Europa;
- reportagens periódicas em mídia impressa nacional, com destaque para revistas de decoração e arquitetura de interiores.

A implementação dessas atividades de caráter voltado para o ambiente externo implica o acionamento imediato dos setores de apoio ao artesanato (área de produção) e de pesquisa. O primeiro reveste-se de crucial importância na medida em que de sua proficiência dependerá o fluxo de produtos, tanto em quantidade quanto em qualidade, tempo e preço, alimentador das iniciativas de vendas. À área de pesquisa, por sua vez, caberá o acompanhamento de cada uma das iniciativas empreendidas visando sua avaliação sistemática a nível de informações estatísticas confiáveis. Deste fluxo de informações depende, em última análise, o processo decisório da Coordenação do Programa, objetivando sua reciclagem e eficaz adequação às demandas do ambiente.

A constituição da equipe técnica necessária à eficiente implementação dessas atividades está assim prevista para cada



órgão da estrutura organizacional aventada:

- Assessoria Técnica

- 1 técnico em administração de varejo
- 2 técnicos em administração mercadológica
- 1 técnico para análise econômica

- Supervisão de Vendas

- 1 técnico com formação em administração/economia para supervisão geral das atividades
- 1 gerente administrativo com experiência em varejo (para a loja)

- Supervisão de Apoio ao Artesão

- 1 técnico com competência em atividades associadas à produção artesanal para supervisão geral
- 5 técnicos (equipe básica) para organização e orientação das unidades de produção

- Supervisão de Pesquisa e Informações

- 1 técnico em estatística para análise e emissão de relatórios
- 2 técnicos para tabulação de dados.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO EM ADMINISTRAÇÃO
«PAULO CÂMLLO DE OLIVEIRA PENNA»
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

Além desta equipe técnica, deve ser prevista ainda a constituição de equipe de apoio: auxiliares de gerência, balconistas, motoristas, pessoal de serviços gerais, etc..



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

2. PROGRAMA ESPECIAL "PROCASA"



APRESENTAÇÃO

A situação ocupada hoje pelo Estado no âmbito da Federação lhe permite desenvolver iniciativas pioneiras na área de política habitacional.

Minas Gerais está em condições de funcionar como um "campus experimental" onde poder-se-ia testar algumas experiências inovadoras objetivando avaliar as possibilidades de reaplicá-las a outras regiões do país.

A proposta do "Programa Especial - PROCASA, tem por objetivo possibilitar, prioritariamente às famílias que ganham até 3 salários mínimos e vivem na periferia da região metropolitana e das cidades médias o acesso à casa própria. Uma iniciativa deste tipo se justifica na medida em que a população alvo, não tem sido atendida adequadamente pelos programas tradicionais de Habitação.



Não é necessário muito esforço de análise para compreender que no Brasil grande parte da população tem dificuldade de acesso a habitações adequadas.

De acordo com as informações disponíveis, o "déficit" quantitativo e qualitativo (aqui entendido enquanto carência) de habitações no Brasil, atinge cerca de 50% da população, nada permitindo supor que em Minas Gerais a situação seja diferente. Tal déficit se manifesta, sobretudo, nas áreas urbanas, onde a população cresce, em média, de 5 a 6% ao ano, e onde o preço da habitação atinge níveis francamente incompatíveis com a renda da maior parte das famílias brasileiras.

Para se ter uma idéia do que foi afirmado basta lembrar que, enquanto 85% da população economicamente ativa, PEA, recebia menos que 2,25 salários mínimos os programas habitacionais destinados à população de baixa renda, fixavam exigências de renda familiar superior a 3 salários mínimos. A situação de Minas Gerais, não é exceção a esse quadro geral, como pode ser constatado através de estudos recentes, realizações pela Fundação João Pinheiro.

Em função destes constrangimentos a maior parte da população se encontra impossibilitada de ter acesso à habitação através do mercado formal, tendo, portanto, como única alternativa o recurso, à habitação clandestina, através do mercado imobiliário paralelo ou a invasão de terrenos, constituindo favelas. De acordo com os dados do PLAMBEL, as habitações clandestinas representavam 19% do total de habitações construídas em 1967—na Região Metropolitana de Belo Horizonte, enquanto que em 1972, elas passam a responder por 81% do total de habitações construídas neste ano.

Isto indica que a principal solução habitacional encontrada por essa população é a construção de habitações precárias.



rias e em geral desprovidas dos serviços básicos de infra-estrutura de água e esgotos.

Ainda de acordo com o PLAMEEL, apenas os apartamentos, que constituem cerca de 12% do estoque de habitações em Belo Horizonte, destinam-se mais claramente às camadas de maiores rendas: cerca de 85% são ocupados por famílias com rendas superiores a 3,7 salários mínimos. As casas unifamiliares, que respondem por 40% do estoque de habitações, abrigam tanto famílias de alta renda, quanto as camadas populares: cerca de 50% dessas casas são ocupadas por famílias de rendas inferiores a 3,7 salários mínimos. As habitações restantes (barracos de favela, barracões, favelas de quintal, casas geminadas, etc) destinam-se fundamentalmente às camadas ainda de menor renda. Tais habitações e, pelo menos, metade das casas unifamiliares, se caracterizam pela baixa qualidade das construções, pela má localização em relação aos equipamentos urbanos básicos, pela ausência de infra-estrutura de serviços de saneamento e pela super ocupação das unidades. Apenas os apartamentos e parte das casas contam com um número médio de cômodos adequado ao tamanho médio da família da Região Metropolitana: cerca de 22,2% das unidades habitacionais encontram-se super-ocupadas.

Mesmo que o percentual da população urbana atendida pela rede pública de água seja razoável, o que se observa, ao cruzar este tipo de dado com a renda familiar, é que o índice de famílias atendidas pela rede pública se reduz bruscamente nas faixas de renda inferiores a 4 salários mínimos. Tais dados indicam claramente que as possibilidades de solução do problema de moradia através do mercado informal, ainda que contribuindo para diminuir o "déficit" quantitativo, implicam em soluções precárias e, portanto, num "déficit" qualitativo de grandes proporções.

Nas cidade médias mais dinâmicas e com alta taxa de expansão a situação não difere substancialmente da encontrada na região metropolitana. Ainda que ultimamente tenha crescido e



se modernizado, a indústria da construção civil não parece ter condições de responder prontamente à demanda de novas casas gerada pelo processo de urbanização. Evidência disto é o descompasso entre a procura de novas habitações e as construções de novas unidades residenciais, o qual tem estimulado a especulação imobiliária, tanto na venda quanto na locação.

Embora haja construtoras que atuam em várias faixas do mercado, a grosso modo suas atividades concentram-se em prédios e em residências para a classe alta e média alta. Os extratos médio e baixo da classe média utilizam, ainda sob a forma de empreitada, o serviço do profissional autônomo, engenheiro ou arquiteto, ou do construtor licenciado, geralmente antigo mestre-de-obras.

As moradias populares, na sua maioria, são feitas a través de auto-construção. Em muitos casos, porém, o interessado contrata mão-de-obra (pedreiro, marceneiro, bombeiro, etc) para realizar determinados serviços especializados.

Comparando-se os bairros populares das cidades dinâmicas com os dos pequenos centros urbanos, os primeiros apresentam normalmente uma situação mais precária.

Tudo indica que a rápida expansão urbana não permitiu que as prefeituras locais se preparassem para enfrentar os problemas básicos de infra-estrutura, (rede de água, esgoto e luz) e de equipamentos comunitários, (transporte, escola, hospitais, entre outros). Daí decorre o elevado número de construções clandestinas, sem as mínimas condições de salubridade, e situadas em locais impróprios: alagados, terrenos invadidos e beiras de estradas.

—A situação da habitação popular nestas cidades além de causar problemas para saúde pública, tem muitas vezes dificultado o desempenho do próprio setor econômico, pois a especulação no mercado imobiliário termina por onerar o custo da mão-de-obra.



A crise de habitações emerge como uma crise essencialmente urbana, tornando-se mais grave nas grandes cidades em rápido processo de crescimento. Em uma situação de crise, a especulação imobiliária se desenvolve, os preços aumentam e a solução do problema torna-se cada vez mais difícil.

Numa sociedade como a brasileira, a crise de habitações toma contornos particularmente sérios, dada a insolvência da demanda de grande parte da população, cujo acesso ao bem habitação se torna tão limitado quanto o acesso aos demais bens de consumo durável. Uma vez que a produção de habitações obedece às leis da oferta e da procura, é claro que o crescimento da oferta de unidades habitacionais vai depender grandemente da demanda solvente. A indústria da construção, que exige como qualquer outra indústria um mercado solvente para a sua mercadoria, não pode desenvolver-se senão de forma limitada, atendendo fundamentalmente às camadas de maiores rendas.

As razões estruturais dos elevados custos da habitação tem exigido em inúmeros países, a interferência sistemática do Estado na viabilização do mercado imobiliário, em geral, através da concessão de subsídios e de programas especiais. No caso do Brasil, tais subsídios têm sido concedidos apenas de forma indireta, seja através de estímulos à produção, seja através de uma política salarial diferenciada que garante a solvência de certas parcelas da população.

A análise da atuação do BNH indica que este órgão, embora cumprindo um papel fundamental dentro do modelo econômico brasileiro e tornando possível o acesso das parcelas solventes da população à casa própria, não logrou ainda alterar mais profundamente o quadro da crise habitacional brasileira. Para tal seria necessário maior dinamização de programas alternativos visando permitir o acesso à habitação às camadas mais carentes da população. O próprio Banco Nacional de Habitação, ciente de que as populações mais carentes não podem ser abrangidas pelos problemas de programas tradicionais procura abrir canais alternativos tais como o Programa de Financiamento de



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO SEPLA.

Lotes Urbanizados, PROFILURB e o Programa de Financiamento, Construção e Ampliação e Melhoria, FICAM. Estas iniciativas vi sam principalmente as famílias com renda de 1 a 3 salários mí nimos. Embora de grande relevância, estes programas não logra ram ainda a dinamização esperada.

É neste contexto que ganha relevância programas ha bitacionais tal como o que se propõe a seguir, visando garan tir às populações mais carentes, o acesso à casa própria.



2. DIRETRIZES DO PROGRAMA ESTADUAL DE HABITAÇÃO PARA ÁREAS PERIFÉRICAS

Os problemas habitacionais da população de baixa renda não podem ser entendidos de uma maneira homogênea. Desta forma, é necessário que as políticas neste setor sejam suficientemente flexíveis para responder as especificidades de cada caso. Assim, por exemplo, dependendo do tamanho e das características da malha urbana de uma cidade, algumas soluções se mostram mais viáveis do que outras.

Entretanto, qualquer que seja a opção realizada a nível institucional é importante que a atuação do órgão responsável tenha o respaldo (no planejamento e execução) das demais companhias de serviços públicos e de pesquisa do Estado (COPASA, CEMIG, CETEC e FJP) e das prefeituras diretamente envolvidas. Sendo assim, é impossível pensar em uma agência dinâmica e inovadora sem que essa receba um forte apoio institucional do Estado. Em outras palavras: é condição primordial para o sucesso de qualquer programa pioneiro, que a "habitação popular" esteja inserida no caminho crítico da política de desenvolvimento social do governo estadual.

Aliás, parte das dificuldades recentes da política em habitação popular decorre da falta de apoio governamental mais direto e do descompasso entre as agências de pesquisa e planejamento, as empresas que prestam serviços públicos de infraestrutura e aquelas voltadas para os problemas de moradia. É fundamental, neste sentido, que o CETEC, a CEMIG e a COPASA passem a considerar prioritárias as demandas que envolvam programas de habitação popular em Minas Gerais.

. A Estruturação Institucional do Programa

Caberá à Secretaria de Estado do Trabalho, Ação Social e Desportos a supervisão, coordenação e fiscalização do Programa Estadual de Habitação para Áreas Periféricas - PROCASA.



Para a implementação do programa, será criada inicialmente uma Coordenadoria Especial diretamente vinculada ao Secretário. Posteriormente, este órgão deverá assumir o formato institucional que se mostrar mais conveniente à concretização dos seus objetivos: Fundação, Empresa Pública, Autarquia, etc.

Devido aos seus objetivos sociais esta agência deve procurar uma estrutura administrativa leve e flexível de modo a ter o menor custo fixo possível e não onerar excessivamente os preços finais para o mutuário.

Será de responsabilidade deste órgão a compra de terras, a urbanização, a comercialização de lotes e o apoio à construção de casas populares. Para a realização destas atividades poder-se-á utilizar, além da participação de agências estaduais e municipais, a colaboração de associações comunitárias, igrejas e os serviços de empresas privadas.

A operacionalização do Programa ficará a cargo de "agências locais credenciadas", preferencialmente ligadas às prefeituras, sob supervisão, orientação e controle do órgão central. Tais agências além da parte operativa, estarão incumbidas da mobilização comunitária para a implantação do programa.

Embora a maior ou menor utilização de determinadas instituições deva obedecer às peculiaridades locais, torna-se altamente desejável a maior participação possível dos governos municipais. Isto é fundamental para se lograr combinar uma descentralização administrativa com baixos custos operacionais.

Para fins de formulação e legitimação das políticas a serem implementadas pelo Programa, deve ser criado um Conselho Deliberativo composto pelos titulares da SETAS, SEPLAN, Secretaria da Saúde, Educação, Obras, Ciência e Tecnologia, CEMIG e Caixa Econômica Estadual.

O agente financeiro do Programa deve ser a Caixa Econômica Estadual.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GEPAL

O órgão encarregado da implementação do programa se habilitará a captar recursos de um maior número de fontes possíveis, sejam elas internacionais, federais, ou estaduais. Embora alguns investimentos possam ser feitos a fundo perdido, a filosofia do programa não deve ser assistencialista.

. A clientela-alvo do Programa

A finalidade básica do PROCASA é permitir o acesso à casa própria das famílias com renda média mensal inferior a 3 salários mínimos. Trata-se de privilegiar a população de inserção mais débil no mercado de trabalho. Para tal, deve-se buscar atingir aqueles postulantes sem renda fixa ou de baixos rendimentos que são normalmente preteridos nos programas habitacionais tradicionais.

Diferentemente dos processos de seleção usual para os programas tradicionais, a situação de desemprego momentâneo, de renda instável e de uma prole numerosa não devem ser fatores de desclassificação dos candidatos.

Para atingir os objetivos propostos serão implementados três subprogramas: lotes com serviços; urbanização de vilas e favelas e Centrais de Materiais. Estes subprogramas são recorrentes e complementares, devendo se combinar de acordo com as características específicas de cada cidade.



3. SUB-PROGRAMA DE LOTES COM SERVIÇOS

Constitui objetivo deste sub-programa a oferta de lote com os serviços fundamentais. Consideram-se como serviços fundamentais os seguintes:

- a. terreno definido e perfeitamente delimitado, com área não inferior a 150 metros quadrados;
- b. arruamento com condições mínimas satisfatórias de trânsito e durabilidade;
- c. ponto de água em cada lote;
- d. ponto de luz em cada lote através do "Padrão de Entrada Simplificado";
- e. existência de uma fossa vedada e com condições técnicas de higiene.

O programa não pretende vender unidades residenciais convencionais. O objetivo é criar condições para que, com orientação técnica governamental, os próprios moradores construam suas casas. Pretende-se também, através de agências de pesquisas como o CETEC, difundir a utilização de tecnologia adequada às necessidades da população de baixa renda.

. Localização urbanização e comercialização dos lotes

Dar-se-á prioridade à implantação do programa na região metropolitana e nas cidades médias.

Em relação a estas últimas constata-se que, de maneira geral, aquelas com maior dinamismo são as que apresentam uma situação mais precária. Tudo indica que a rápida expansão destas cidades, além de estimular a especulação imobiliária, não permitiu que as prefeituras se preparassem para enfrentar os problemas de infra-estrutura e saneamento básico.



As prefeituras locais devem ser instadas a oferecer o terreno ou cobrir parte dos custos de urbanização, seja diretamente ou através da contratação de serviços de terceiros. Ainda que, em alguns casos, possa ocorrer a doação de áreas, da a escassez de terras urbanas é necessário desenvolver políticas de criação de estoque de terreno. Isto pode ser feito tanto através da compra contínua de terras no mercado local, quanto pela desapropriação de áreas por interesse social.

A venda dos lotes, diferentemente do Sistema Financeiro da Habitação, deve ser feita com prazos mais curtos, de acordo com a prática difundida entre as populações de baixa renda. Deve-se assegurar, entretanto, alguns mecanismos que evitem a descapitalização do Programa.

Por ocasião da compra do imóvel será oferecido um prazo de carência, a partir do qual iniciar-se-á a cobrança das prestações. Esta medida se justifica em função dos gastos iniciais elevados do mutuário com a transferência ou construção de moradia. Isto também ajudaria aos compradores que no momento da aquisição do lote se encontrem desempregados.

Os preços dos lotes para os mutuários devem variar em função do seu tamanho, localização e custos de urbanização assumidos pela agência habitacional da Secretaria do Trabalho. A regra geral deve ser a de buscar o retorno do capital aplicado. Neste sentido o programa não deverá ser implantado em áreas por demais valorizadas ou que acarretem um custo de urbanização excessiva.

A urbanização dos conjuntos deve ser a mais simples possível, mas sem abdicar das condições mínimas de saneamento e demais serviços indispensáveis à população.

Deverá ser feita reserva de áreas, no conjunto, para futura instalação de equipamentos, de acordo com as necessidades dos moradores. A ele deverá ser assegurada condições de acesso a escola, saúde, transporte, etc.



Outra peculiaridade de um programa desta natureza diz respeito à idéia de habitação como "processo" e não como mercadoria acabada. Isto permite que o mutuário construa inicialmente o essencial face à sua própria definição de prioridades e à sua capacidade financeira. Em etapas posteriores, já residindo no imóvel, a casa pode ser modificada e melhorada de acordo com a própria trajetória econômica e social do morador.

Entre as características da autoconstrução não se pode esquecer a importância da mobilização comunitária, fundamental a qualquer programa habitacional que se proponha a atingir em larga escala as populações de mais baixa renda.

Experiências desenvolvidas em alguns países latino-americanos mostraram ser possível induzir, incentivar, promover e organizar "brigadas" de autoconstrução que atuam baseadas na ajuda mútua entre seus membros.

Um processo de construção como este é capaz de permitir edificação de casas populares sensivelmente mais baratas que o processo tradicional, sendo que, quanto menor for o preço da terra, mais significativo será este diferencial.

Vale lembrar ainda que outra grande vantagem de um programa de autoconstrução é a de possibilitar a participação dos interessados na idealização e construção de suas casas. Isto permite uma apropriação do espaço interno mais condizente com os valores e necessidades das classes de baixa renda, e, conseqüentemente, aumenta os índices de satisfação com a residência.



4. SUB-PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE VILAS E FAVELAS

O problema de aglomerados residenciais sem infra-estrutura e planejamento é um fenômeno comum às cidades dos países em desenvolvimento. As grandes cidades mineiras não são exceção a esta regra geral.

Levantamentos oficiais indicam que grande parte da população destes centros urbanos vivem em condições de habitação precária e infra-estrutura inexistente ou insuficiente.

Tais dados incluem as "favelas" - que são os agrupamentos residenciais formados por unidades de número geralmente superior a 50, em que predominam casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos com os mais diversos materiais, destituídos, em sua maioria, de melhoramentos públicos, e que se instalam em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida, em área não urbanizada, - e os chamados loteamentos clandestinos, que são realizados ao largo dos regulamentos e leis, geralmente em áreas de periferia, também praticamente sem urbanização.

Para equacionar o problema de melhoria das condições de vida dessa população carente, sugere-se, quando viável técnica e financiamento, a legalização da posse da terra e urbanização destas áreas, através da melhoria da infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Esta alternativa, via de regra é a mais viável e interessante, tendo em vista não exigir grande volume de recursos, não provocar distúrbios nas estruturas informais existentes e envolver a própria comunidade atingida.

Ninguém melhor que os próprios membros da comunidade para identificar seus problemas, entretanto, preconiza-se participação de equipes técnicas governamentais, junto à comunidade, oferecendo apoio e subsídios para equacionamento de problemas.



Um segundo objetivo, que em muitos aspectos é tão importante quanto o primeiro, é encorajar o desenvolvimento nas comunidades de baixa renda do espírito comunitário e da auto-ajuda.

Para atingir a estes objetivos é necessário que o programa tenha algumas características especiais.

Assim é que todo esforço deve se dirigir no sentido de que a comunidade a ser atendida tenha participação efetiva no desenvolvimento do projeto, expondo suas necessidades, propondo soluções, formulando alternativas e tomando parte ativa na implantação dos projetos.

É fundamental também que ao se elaborarem os projetos para cada área, se tenha sempre em mente que a população para a qual o projeto se destina é de baixa renda. É necessário que se adotem padrões apropriados e racionais de urbanização, que atendam à necessidade real da população objeto. A adoção de padrões específicos para populações de baixa renda permitirá a redução do custo per-capita dos projetos, resultando em se atender, com o mesmo montante de recursos, a uma maior quantidade de pessoas. Alguns programas de renovação urbana tem falhado no seu objetivo principal de atender a população de baixa renda, exatamente pela elevação dos padrões e consequente apropriação dos benefícios pelas pessoas de renda mais elevada que adquirirão as unidades, deslocando novamente a população de baixa renda.

. Critérios de implantação

Dado o grande número de áreas de baixa renda existente é impossível atender a todas ao mesmo tempo, seja pela limitação de recursos, seja pela própria impossibilidade física.

Assim sendo, é necessário o estabelecimento de uma escala de prioridades para se promover uma programação lógica



de atendimento.

Sugere-se, por conseguinte, que esta programação de atendimento se faça baseada nos critérios relacionados a seguir:

1. Condições físicas da área: as áreas em piores condições de verão ter prioridade.
2. Densidade populacional: deve-se dar prioridade de atendimento às áreas de maior densidade populacional, pois, deste modo, se atingirá a um maior número de pessoas por unidade de área.
3. Nível de participação comunitária dos residentes da área:

é fundamental para o sucesso de um programa deste tipo, a participação comunitária. Assim, dever-se-á dar prioridade de atendimento àquelas áreas onde se identifique uma necessidade real ou mesmo latente dos habitantes em obter, participativamente, as melhorias a serem implanta - das.

Uma maneira simples de se verificar este potencial é a existência de uma associação comunitária formal ou de grupos informais representativos e ativos, que seriam no caso o principal elemento de contato entre os técnicos responsáveis pelo programa e a população-alvo.



A seleção de prioridades, deverá se fazer com base nos critérios acima mencionados, obtendo-se um cronograma de atendimento às diversas áreas existentes, sem, contudo, excessiva rigidez na escolha, pois o sucesso do programa depende dos primeiros resultados colhidos.

. Considerações finais

O programa proposto é basicamente simples, economicamente viável e depende, fundamentalmente, de uma efetiva integração de organismos públicos, sob uma coordenação única. Se implementado, pode oferecer resultados a curto, médio e longo prazos, representando a integração de vasta camada da população trabalhadora, aos benefícios de uma estrutura urbana racional, além de fornecer os requisitos básicos para que famílias obtenham segurança e sentido de participação comunitária, trabalhando, participativamente, junto com o Governo, em busca da legalização de sua casa própria.



5. SUB-PROGRAMA DE CENTRAIS DE MATERIAIS

Este programa tem como um de seus objetivos servir de suporte técnico as iniciativas anteriores (urbanização de favelas e lotes urbanizados).

Um dos principais problemas em áreas de periferia é a dificuldade de acesso a materiais de construção que, via de regra, são caros e, quase sempre, inviabilizam iniciativas de melhoria das condições habitacionais das classes populares. Uma solução para resolver este problema poderia ser a implantação ou modernização de micro-empresas de materiais de construção (principalmente tijolos), através de financiamentos a prefeituras ou a própria comunidade (associação de moradores, igreja, etc.) ou também a criação de uma central de materiais de construção para barateamento dos custos.

A viabilidade da implantação de pequenas fábricas, merece ser estudada em virtude da simplicidade do processo produtivo e das vantagens da obtenção de produtos diversos, que podem ser utilizados pela própria Prefeitura. Para uma iniciativa deste tipo não é necessário grandes investimentos de capital, nem tampouco mão-de-obra especializada. Além da fabricação de tijolos, uma fábrica deste tipo poderia, com pequenas adaptações, fornecer outros produtos como manilhas, meios-fios, bueiros e blocrete para calçamento. Além disto estas pequenas oficinas poderiam ser utilizadas como apoio a alguns empreendimentos de impacto social como, por exemplo, a venda de tampas de concreto especiais para "fossas secas" e privadas rudimentares. Poderiam ser utilizadas também no programa de financiamento de materiais de construção aos mutuários finais.

Já existem, em algumas cidades médias no interior do Estado, unidades desta natureza que estão sem operar ou funcionando com baixa capacidade. Nesses casos deverá ser dado apoio financeiro para reativá-las e diversificá-las, quando for o caso.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

3. TERMO DE REFERÊNCIA PARA A ÁREA TRABALHISTA



O objetivo básico que motiva as idéias aqui resumidas consiste em aumentar a presença da Secretaria na área trabalhista. Isto seria alcançado desenvolvendo uma ação dentro das áreas que mais abaixo se detalham e que proporcionem a ela credibilidade e reconhecimento, tanto por parte dos setores sindicais, como empresariais.

Algumas colocações prévias são necessárias, contudo:

- a) Estas considerações partem da evidente constatação de que setores de trabalhadores estão assumindo um papel mais ativo em busca de melhores condições (dentro e fora do trabalho), e que esta busca, não significa acender a "luta de classe", mas apenas a expressão legítima de suas reivindicações e anseios.
- b) As propostas elaboradas levam em conta a necessidade de criar na Secretaria organismos aptos para relacionar-se com o tipo de sindicato que, prevê-se, vão se desenvolver nos próximos anos. As duas características básicas destes seriam maior força e autonomia, derivados, por um lado, do crescimento numérico da sindicalização e da participação, e por outro, da maior representatividade das lideranças e consequentemente de sua maior autoridade e poder. Está claro que este processo não será homogêneo no tempo e nos diversos ramos da atividade econômica.
- c) A credibilidade, conforme enunciada no objetivo central, se alcançaria, no meio sindical, através de ações que facilitem e consolidem, ao invés de frustrar, o processo de institucionalização dos sindicatos, conforme as presumíveis características



de evolução assinaladas acima. Por outra parte, a capacidade de manter uma imagem adequada e favorável ao diálogo no âmbito empresarial, sustentar-se-ia no fato de que a Secretaria estaria capacitada para acompanhar, de maneira atualizada, o que está ocorrendo na realidade.

- d) Deve-se destacar que os problemas da área rural e a significação dos sindicatos correspondentes, irão assumindo, com o tempo, crescente importância, o que deve ser levado em conta para uma adequada organização da Área Trabalhista na Secretaria.

A seguir, e de acordo com o objetivo enunciado, propõe-se de maneira resumida um conjunto de ações a serem desenvolvidas pela Secretaria, as estruturas organizacionais que as implementariam e suas incumbências específicas, como também se esboça uma sequência temporal para sua constituição.

1. Considera-se altamente prioritário dispor de um quadro de informações básicas (com atualização permanente garantida) sobre a estrutura sindical no Estado. Resulta pouco coerente tentar aumentar a presença da Secretaria numa área cuja estrutura, inclusive formal, é escassamente conhecida.

As tarefas consistiriam em obter informação e mantê-la atualizada sobre os itens que, de maneira não exaustiva e sim exemplificativa, se enunciam a seguir.

- Quantidade de organizações reconhecidas por setor de atividade econômica.
- Caracterização dos setores básicos (moderno X tradicional, grau de concentração, localização e outras variãveis que afetem a atividade sindical).
- Tamanho real e potencial das organizações sindicais.



- Perfil sócio-econômico delas.
- Distribuição geográfica.
- Serviços que prestam
- Convênios.
- Forma de financiamento e manutenção dos serviços.
- Caracterização de sua ação em termos reivindicativos e políticos.
- Grau de participação e representatividade.
- Caracterização de seus quadros de dirigentes - sua re no va ção.
- Existência de oposição interna (antiguidade, força, grau de organização, orientação, perspectiva futura):
- As associações, as federações.
- A particular situação da representação dos setores ru ra is. Os Sindicatos Rurais e os Sindicatos de Trabalha do res Ru ra is.

A obtenção, organização e interpretação destas informa ções, que conformariam um estudo inicial, deveriam ser realizadas por uma instituição com experiência e estrutura para este tipo de tarefa. Isto significaria importantes economias em tempo e cus tos, como também vantagens operativas. Seria conveniente que o pessoal da Secretaria acompanhasse esses trabalhos, não só para familiarizar-se, mas também para poder se encarregar, depois da atualização das informações.

Além deste estudo descritivo, é necessário realizar, em ocasiões de conflitos ou greves que se considerem significativas, um acompanhamento sistematizado do acontecido. Isto permitiria, com o tempo e utilizando cuidadosamente técnicas que facilitem a sua



comparabilidade, dispor de um valioso acervo de informações político-sociais sobre conjunturas conflitivas que, na maioria das vezes, só ficam parcial e deficientemente registradas na memória jornalística, e dos atores envolvidos, e de documentos dispersos.

As informações a obter-se, tentando uma enumeração também exemplificadora e não exaustiva, seriam as seguintes:

- identificação e descrição dos setores envolvidos:- trabalhadores e empregadores
- demandas dos trabalhadores: antecedentes e história do conflito
- posição inicial do setor empregador - antecedentes
- sequência das medidas adotadas por ambas as partes
- outras instituições intervenientes - DRT e TRT, forças de segurança, instituições comunitárias, outros sindicatos, Igreja, partidos políticos, governo, imprensa, etc., posições e medidas adotadas
- repercussão ambiental do conflito e dos termos de sua finalização
- avaliação do conflito e seus resultados.

Entende-se que a estrutura responsável na Secretaria por estas tarefas, deveria, com o nome de Setor de Informações Trabalhistas, estar integrada da seguinte maneira:

Técnicos:

- 1 responsável por estatística (fontes secundárias)
- 1 responsável por informações quantitativas (fontes primárias)
- 1 responsável por informações qualitativas (sócio-política, também de fontes primárias de maneira predominante)



Auxiliares:

Quantidade a determinar oportunamente estiman
do-se que não seja superior a 3 ou 4 pessoas,
uma delas para tarefas de datilografia e admi
nistrativa.

2. Uma segunda área funcional estaria constituída pelo
que poderia denominar-se "relações trabalhistas".

O desenvolvimento dos trabalhos desta área teria como
meta fundamental dirigentes e lideranças sindicais (sem nenhuma
limitação formal), membros de associações; e se as circunstâncias
o aconselharem, as próprias bases. Também representantes do setor
empresarial, outros membros ou setores dos governos estadual e fe
deral ligados às questões trabalhistas, etc.

O objetivo seria, pelo menos na sua etapa inicial, au
mentar o conhecimento mútuo e dos problemas de cada ator, setor
ou instituição, o intercâmbio de idéias, propostas, soluções al
ternativas, iniciativas, etc.

Ele se concretizaria através de encontros com grau variá
vel de informalidade. Desde uma simples reunião combinada para con
versar, até reuniões setoriais com objetivos e tarefas definidas.
Como objetivo a médio prazo pode se pensar na realização de algum
"congresso", dimensionado adequadamente.

Um tema sobre o qual se podem depositar expectativas de
resultados concretos, diz respeito à higiene e segurança no traba
lho. A situação do Brasil a respeito é fortemente deficitária com
elevados índices de acidentes de trabalho. Existem escassos qua
dros formados para tratar do problema, além de pouca consciência
e ações por parte do setor sindical. Pode considerar-se que é um
tema com "futuro", positivamente avaliado desde o ponto de vista
dos interesses comunitários e com um relativo, e às vezes útil,
grau de despolitização.



Não se deve descartar a constituição de organismos com participação compartilhada por diversos setores para considerar ou desenvolver estes ou outros temas. Sua criação, em função da receptividade e avaliação de seu desempenho futuro, o papel da Secretaria nós mesmos, seu eventual grau de compromisso e independência são, entre outros, aspectos a serem definidos nos momentos oportunos e conforme as circunstâncias.

A responsabilidade pela tarefa do denominado Setor de Relações Trabalhistas estaria inicialmente a cargo de 3 ou 4 pessoas. Resulta evidente que, neste caso, deve-se realçar a capacidade política dos mesmos e a a plena identificação com a condução da Secretaria. Entre eles não pode faltar um advogado com conhecimento profundo (teórico e prático) em legislação trabalhista.

3. Uma terceira área, cuja denominação provisória seria Setor de Cursos e Seminários, teria um objetivo básico: a formação de quadros sindicais.

A atividade didática se orientaria para temas como legislação trabalhista e previdenciária, higiene, segurança e prevenção de acidente de trabalho, administração e organizações sindicais e outros. A Secretaria pode assumir totalmente a responsabilidade pela organização dos cursos ou seminários, bem como cumprir tarefas mais simples de apoio, patrocínio ou promoção.

A respeito da estrutura que esse Setor deveria ter para cumprir seus objetivos, entende-se prematuro definir a mesma sem antes realizar um levantamento das demandas e necessidades a ser cobertas, como também dos recursos financeiros e humanos disponíveis. Esta tarefa, cujo resultado seria a elaboração de um projeto a ser desenvolvido, poderia ser assumida por 2 técnicos com formação na área educacional.

De acordo com o anteriormente exposto seriam criados ou reorganizados, no caso de existir, em três setores, a saber:

- Setor de Informações Trabalhistas



- Setor de Relações Trabalhistas
- Setor de Cursos e Seminários

As estruturas que dariam cobertura às tarefas correspondentes de cada setor foram definidas em função de seu desenvolvimento inicial. É de supor que, concretizando-se as previsões que inspiraram a presente proposta, o setor de relações trabalhistas e especialmente o de curso e seminários (em particular pela índole das tarefas deste último) deveriam requerer estruturas maiores.

Quanto à sequência temporal dos ditos trabalhos, já foi colocado que o estudo descritivo é prioritário, dado seu caráter eminentemente instrumental. A recomendação de que o mesmo se realize em uma instituição experiente e dotada adequadamente, permitiria seu imediato início, a partir do momento em que a Secretaria selecione o pessoal que assumiria a responsabilidade do Setor e que deveria participar ativamente no estudo para imbuir-se da temática e da metodologia.

Para que o Setor de Relações Trabalhistas dê início ao seu funcionamento, seria necessário que a Secretaria aprofunde e defina seus objetivos para a área, selecionando depois o pessoal para sua implementação (neste caso variável fundamental) e, uma vez que estivesse formado, começar gradativamente a desenvolver a tarefa externa.

O Setor de Cursos e Seminários, quando possuir seu quadro de pessoal, começará por realizar a análise citada para elaborar uma proposta realista e fundada. Para isto, seguramente demandará informação e orientação do estudo descritivo a cargo do Setor de Informações. Neste Setor, também repercutirá, ainda que não inicialmente, o resultado das ações do Setor de Relações Trabalhistas.

Cabe destacar que o permanente contato e intercâmbio entre os três Setores será imprescindível para que o conjunto das ações adquira o sentido de uma política planejada. Garantia disto



será também a supervisão que o Secretário de Estado deve exercer, sobretudo inicialmente.

No Setor de Relações Trabalhistas, esta supervisão deverá ser particularmente concentrada e sem previsões de limites no tempo.

Por último, surge uma reflexão, se bem que algo marginal, mas que se considera oportuno fazer.

A proposta aqui esboçada, caso se concretize com um grau de sucesso razoável, requererá um apoio importante da área de comunicações, desde uma inteligente utilização dos meios de comucação de massa, cujas possibilidades sem onerosos investimentos são muito grandes, até folhetos, cartazes, convocatórias, material didático, etc. Considerando que a Secretaria também necessita desse apoio para outras áreas, que demandarão serviços semelhantes, caberia sugerir alta atenção para essa área, para garantir que seja um real apoio e não um entrave para atingir seus objetivos.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

4. PROJETO DE LAZER POPULAR EM BELO HORIZONTE



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO EM ADMINISTRAÇÃO
«PAULO CAMILLO DE OLIVEIRA PENNA»
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

1. OBJETIVOS

O presente projeto visa desenvolver, a curto prazo, alternativas de lazer voltadas à população de baixa renda residente nas áreas urbanas periféricas.



2. ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Em termos substantivos, o projeto se fundamenta na promoção de eventos de caráter social, às tardes e noites de sábado, em praças e/ou locais de fácil acesso público, nas regiões periféricas dos centros urbanos. Estes eventos seriam constituídos, basicamente, de bailes públicos animados por conjuntos musicais populares, associados a outras atividades similares àquelas utilizadas em programa de auditório (concursos, sorteios, etc).

A coordenação dessas atividades ficaria a cargo de associações de bairros, associações filantrópicas, paróquias e similares, as quais deveriam, sob supervisão de equipe técnica da SETAS:

- proporcionar local adequado
- desenvolver programação diurna e noturna, por faixa etária
- apresentar à equipe técnica da SETAS orçamento de custos para subvenção e posterior controle.

Caberia à equipe técnica da SETAS proporcionar, para cada evento:

- contratação de conjuntos musicais populares
- custeio de despesas diretas tais como iluminação, tablados e equipamento de som (quando necessário), policiamento preventivo e organização de tráfego (junto ao DETRAN)
- organização de serviços gerais de apoio, sob custo



teio direto ou sob patrocínio de terceiros, tais como barracas para bebidas e alimentos leves, e promoção do evento tanto a nível local quanto municipal.

Para cada órgão coordenador, seria de todo intersante que a SETAS contribuisse na organização de um plano sistemático dessas atividades, em dias e horários fixos, de tal forma a criar, na população alvo, o hábito e a expectativa de participação.

A equipe necessária para implementação do projeto seria constituída, para Belo Horizonte, a nível de experiência piloto, de 3 (três) técnicos com experiência no campo de assistência social. A ampliação do programa para outros centros urbanos e mesmo sua institucionalização em Belo Horizonte viria a ser atendida pela estruturação e consolidação das equipes ' técnicas a nível dos CEAPS.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

5. DIRETORES-EXECUTIVOS E SISTEMA CEAPS



Tal como discutido no texto, o "Sistema CEAPS" é constituído por unidades mais complexas, os CEAPS-A, e outras mais simples, os CEAPS-B, os CMAS e os CCR. A proposta é que os CEAPS-A se localizem nos polos regionais do Estado, ficando os de tipo B nos polos micro-regionais que não são, simultaneamente, regionais.

Conforme o trabalho "Estrutura Espacial do Estado de Minas Gerais", os centros regionais, em número de doze, são os seguintes, sendo assinalados aqueles que já possuem CEAPS instalados:

1. Belo Horizonte *
2. Divinópolis*
3. Juiz de Fora*
4. Governador Valadares*
5. Teófilo Otoni*
6. Montes Claros*
7. Patos de Minas*
8. Uberlândia*
9. Uberaba
10. Poços de Caldas
11. Varginha*
12. Pouso Alegre.

Os 40 centros micro-regionais restantes são os seguintes, também se assinalando aqueles onde já existem CEAPS.

1. Bom Despacho
2. Formiga*
3. Oliveira
4. Campo Belo
5. Lavras



6. São João Del Rey
7. Barbacena
8. Conselheiro Lafaiete
9. Ponte Nova*
10. Viçosa
11. João Monlevade
12. Cel. Fabriciano
13. Itabira
14. Diamantina
15. Curvelo
16. Sete Lagoas
17. Pará de Minas
18. Araxá
19. Ituiutaba
20. Araguari
21. Patrocínio
22. Unai
23. Pirapora
24. Caratinga
25. Aimorés
26. Manhuaçu*
27. Carangola*
28. Muriaé
29. Cataguazes*
30. Leopoldina
31. Além Paraiba
32. Ubã*
33. Santos Dumont
34. Três Corações
35. Caxambu
36. São Lourenço
37. Itajubá*
38. Guaxupé
39. Passos
40. Alfenas.



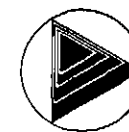
Além destes 16 CEAPS que já estão em funcionamento em centros regionais ou micro-regionais, há ainda outros três, em Paracatu, Mantena e Araçuaí, cidades que não tem polarização relevante, do ponto de vista estadual, mas que são centros relativamente polarizadores de suas regiões.

Percebe-se, de imediato, a necessidade de envidar esforços para implantar CEAPS em Uberaba, Poços de Caldas e Pouso Alegre, para completar o conjunto de centros regionais. Quanto às demais regiões, a estratégia poderá variar, observando-se, por exemplo, que a região de Juiz de Fora possui já cinco CEAPS, enquanto a de Belo Horizonte, maior, mais populosa e mais com plexa tem apenas dois.

A proposta de Diretores-Executivos por área geográfica também pode basear-se neste quadro de polarizações. Suas áreas de atuação podem ser as macro-regiões do Estado, aquelas que comandam os centros regionais, que por sua vez atraem centros micro-regionais.

As macro-regiões do Estado são polarizadas por três metrópoles nacionais e são apresentadas nos quadros A, B e no mapa 1 com os centros regionais e micro-regionais que comandam.

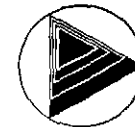
O que se propõe é a criação de áreas de atuação que correspondem às macro-regiões. Seriam então três Diretores-Executivivos, o que, no entanto, sobrecarregaria em excesso o responsável pela área de Belo Horizonte. Talvez fosse mais aconselhável subdividi-la, com um Diretor para a Região de Belo Horizonte e outros para o restante de sua macroregião. Neste caso, seriam quatro Diretores-Executivos, com um conjunto variável de regiões e micro-regiões sob sua supervisão.

QUADRO AMACRO-REGIÕES E MICRO-REGIÕES POLARIZADAS DO ES-
TADO DE MINAS GERAIS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

MACRO-REGIÕES	REGIÕES	MICRO-REGIÕES
Belo Horizonte	Belo Horizonte	Belo Horizonte, Lavras, São João Del Rey, Barbacena, Conselheiro Lafaiete, Ponte Nova, Viçosa, João Monlevade, Cel. Fabriciano, Itabira, Diamantina, Curvelo.
	Divinópolis	Divinópolis, Sete Lagoas, Pará de Minas, Bom Despacho, Formiga, Oliveira, Campo Belo.
	Montes Claros	Montes Claros, Pirapora
	Patos de Minas	Patos de Minas, Unaí
	Gov. Valadares	Governador Valadares, Caratinga, Aimorés
	Teófilo Otoni	Teófilo Otoni
São Paulo	Poços de Caldas	Poços de Caldas, Guaxupé, Passos, Alfenas
	Uberlândia	Uberlândia, Ituiutaba, Araguari, Patrocínio
	Uberaba	Uberaba, Araxá
	Varginha	Varginha, Três Corações, Caxambu, São Lourenço
Rio de Janeiro	Pouso Alegre	Pouso Alegre, Itajubá
	Juiz de Fora	Juiz de Fora, Manhuaçu, Carangola, Muriaé, Cataguases, Leopoldina, Além Paraíba, Ubã, Santos Dumont.

Fonte: Organização Espacial de Minas Gerais.


Quadro B - Macro-Regiões e Regiões Por População, Densidade, Área Total e Número de Municípios

		BH ₁	BH ₂	SP	RJ
POPULAÇÃO	Urbana	1.346.643	2.638.260	1.090.579	559.689
	Total	3.934.276	4.100.181	2.400.759	1.209.879
DENSIDADE	Hab/Km ²	12,36	37,2	18,78	45,6
ÁREA	Km ²	318.107	110.118	127.819	26.542
Nº DE MUNICÍPIOS		210	228	191	93

FONTE: Estrutura Espacial do Estado de Minas Gerais

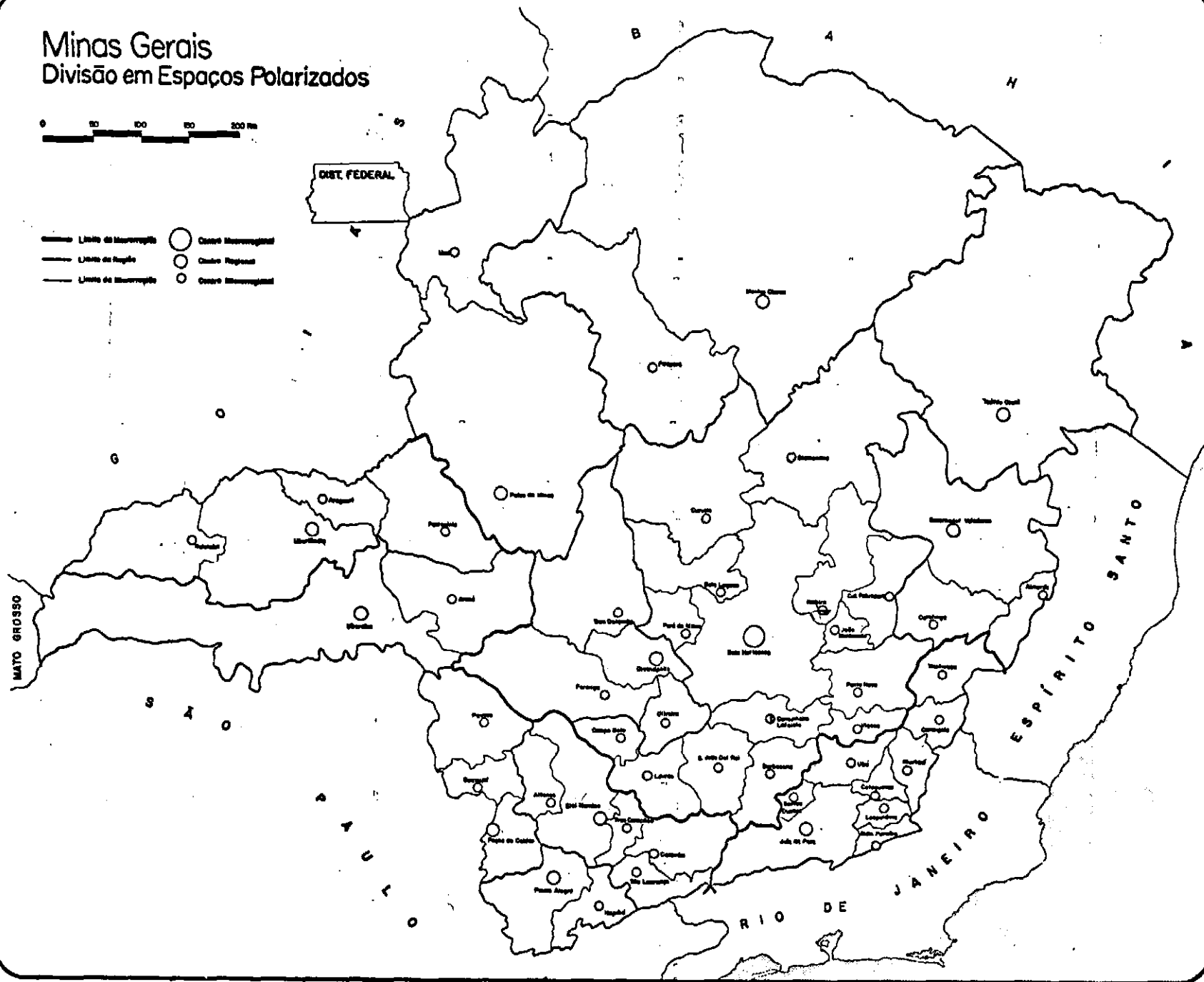
MAPA 1

Minas Gerais Divisão em Espaços Polarizados



DIST. FEDERAL

- Limite do Município
- Limite do Estado
- Limite do Município
- Centro Microregional
- Centro Regional
- Centro Microregional





FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

6. SOBRE O PESSOAL ATUAL DA SECRETARIA



Qualquer mudança organizacional traz à tona a capa cidade de adaptação do pessoal atual às transformações suge ridas. Todas as mudanças envolvem custos e este é um deles, sem dúvida o mais alto.

Parece-nos que a Secretaria não tem, em Belo Horizon te, falta absoluta de funcionários. Aonde ela mais carece é no Interior, para fazer face às necessidades de técnicos para o Sistema CEAPS, que podem ser rapidamente dimensionadas, inclusive.

A falta é, principalmente, qualitativa. A Secreta ria vai precisar, para implantar uma estratégia como a proposta, de pessoal com formação e experiência diferentes do habitual, particularmente na área de execução de Projetos, tanto física, co mo financeira. Cada uma das Diretorias-Executivas precisa de cerca de cinco técnicos com esse perfil.

A Assessoria pode ser constituída, em sua imensa maio ria, por profissionais que já são do quadro atual. Naturalmente que haverá um processo de seleção, a fim de escolher os mais ap tos para esse tipo de função. Apenas nas áreas de lazer e trabalho é que seriam eventualmente necessárias contratações, mas talvez nem mesmo estas seja indispensáveis.

Restam muitos funcionários, sem as qualificações para a área executiva e com ~~modestas~~ contribuições para a área de assessoramento. Há algumas maneiras de evitar traumáticas dis pensas, que não são recomendáveis em um momento de mudança.



A primeira delas é a oportunidade para se desenvolver profissionalmente, através de cursos e de treinamento para o setor mais adequado a sua experiência e conhecimentos. A segunda é seu aproveitamento em funções de rotina, particularmente na elaboração e renovação de cadastros. A terceira, finalmente, é sua utilização em outras agências vinculadas à Secretaria, especialmente os CEAPS, seja na Capital ou no Interior.