

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL DE POBREZA
CRITICA EN AMERICA LATINA

Organismos participantes del Proyecto:
PNUD, CEPAL, UNICEF, ILPES y CELADE

RESTRINGIDO

E/CEPAL/PROY.1/R.33
E/ICEF/SIMP.14

ORIGINAL: PORTUGUES

SISTEMAS DE ORDENACÃO MODULAR EM
ASSISTÊNCIA SOCIAL

Luiz Fernando Pinto, Consultor

El autor, Secretario General Adjunto y Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo Social de la Presidencia de la República, presenta este trabajo como un aporte al Simposio: La Pobreza Crítica en la Niñez. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no representar las de las instituciones participantes en el Proyecto.

79-11-3035

1945
1946
1947
1948
1949

1950
1951
1952
1953
1954

1955
1956
1957
1958
1959

1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

2026
2027
2028
2029
2030

UNICEF E CEPAL

SIMPÓSIO SOBRE POBREZA CRÍTICA NA INFÂNCIA

SISTEMAS DE ORDENAÇÃO MODULAR EM ASSISTÊNCIA
SOCIAL

ENG. LUIZ FERNANDO DA SILVA PINTO

SANTIAGO DO CHILE, DEZEMBRO, 1979

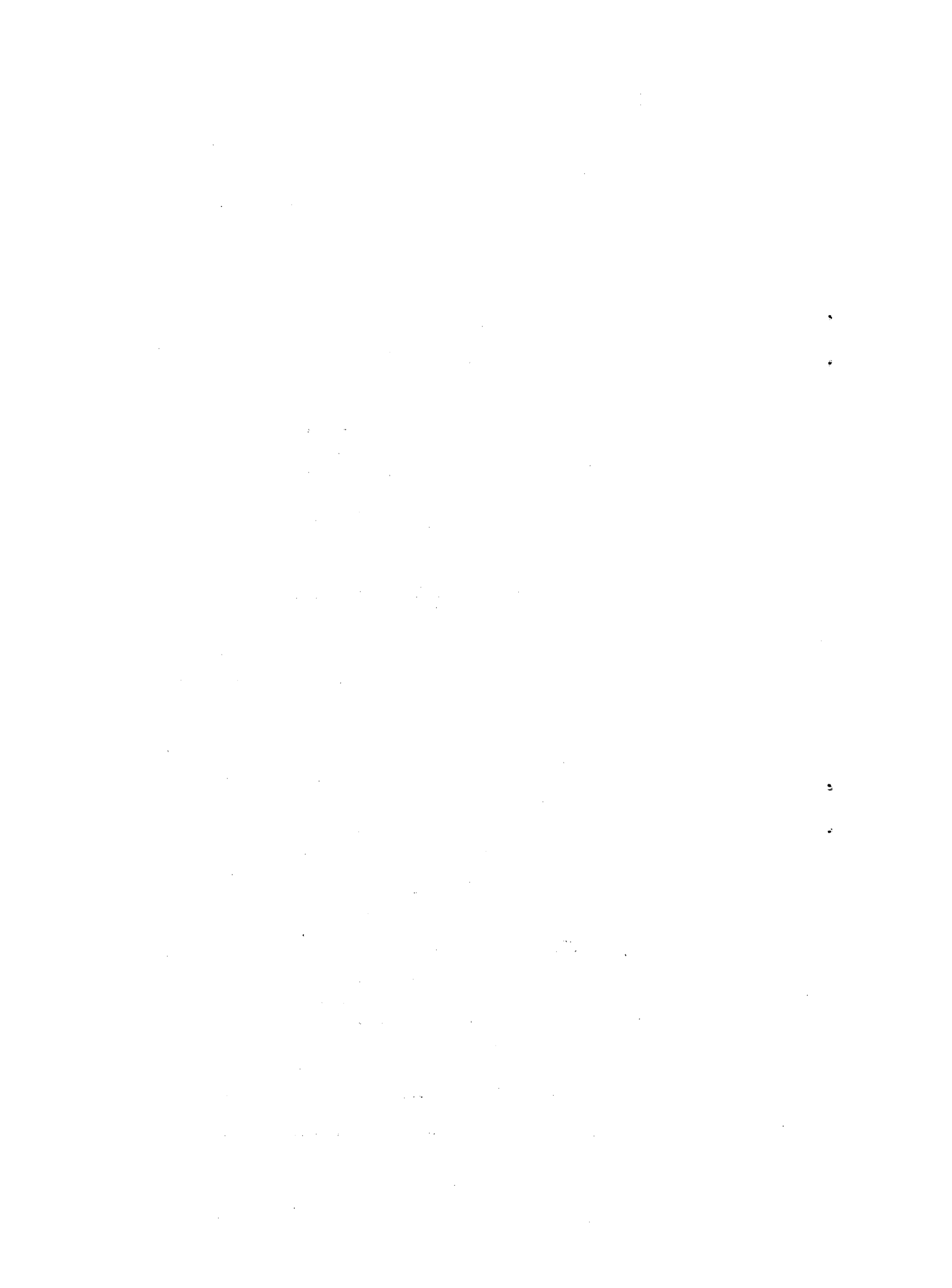
O PRESENTE TRABALHO É APRESENTADO PELO SEU AUTOR NA EXPECTATIVA DE QUE POSSA FACILITAR A APRESENTAÇÃO DOS PONTOS ESSENCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS MODULARES, EM ASSISTÊNCIA SOCIAL.

O TRABALHO É INDIVIDUAL E POR MIM DESENVOLVIDO NA QUALIDADE DE, SIMPLEMENTE, UMA CONTRIBUIÇÃO DE UM PROFISSIONAL LIBERAL.

AS OPINIÕES AQUI ENUNCIADAS DEVERÃO SER ENTENDIDAS UNICAMENTE COMO SUGESTÕES PESSOAIS AO TEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

S U M Á R I O G E R A L

	<u>Págs.</u>
1 - <u>APRESENTAÇÃO</u>	1-1
2 - <u>ASPECTOS E INSTRUMENTOS DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</u>	2-1
2.1 - DA ESTRATIFICAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA	2-1
2.2 - ASSISTÊNCIA SOCIAL - CONFIGURAÇÃO BÁSICA	2-1
2.3 - DAS FORMAS DE ATUAR	2-2
2.4 - OS PARÂMETROS OPERACIONAIS	2-2
2.5 - DAS POPULAÇÕES ALVO	2-5
2.6 - DO ENGAJAMENTO COMUNITÁRIO	2-6
2.7 - DO ENTROSAMENTO - ÁREA ECONÔMICA - ÁREA SOCIAL	2-7
2.8 - A ÁREA SOCIAL EM SISTEMAS DE AJUSTAMENTO ECONÔMICO PROGRESSIVO	2-9
3 - <u>APLICAÇÃO DE MÉTODOS ECONÔMICOS NO DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS SOCIAIS</u>	3-1
3.1 - MÉTODOS OPERACIONAIS ECONÔMICOS/SOCIAIS - QUESTÃO DE VISIBILIDADE	3-1
3.2 - DIFICULDADES CONCEITUAIS	3-2
3.3 - O PROJETO MODULAR	3-4
3.4 - EXPERIÊNCIA DA LBA EM PROJETOS MODULARES	3-5
4 - <u>A FORMULAÇÃO OPERACIONAL DE ESTRUTURAS MODULARES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</u>	4-1
4.1 - COMENTÁRIOS PRELIMINARES	4-1
4.2 - O DEBATE	4-2
4.3 - AS PRÉ-CONDIÇÕES	4-2
4.4 - O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO MODULAR	4-3
4.5 - A QUESTÃO DOS MÓDULOS DE ABERTURA, DOMINANTE E COMPLEMENTARES	4-6
5 - <u>A EXPERIÊNCIA RECENTE COM PROJETOS MODULARES NA LBA</u>	5-1
5.1 - PROGRAMA DE COMPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR	5-2
5.2 - UNIDADES DE APOIO AO PRÉ-ESCOLAR	5-10
5.3 - NÚCLEO DE VOLUNTARIADO	5-16
5.4 - REGISTRO CIVIL DE MASSA	5-21
5.5 - OPERAÇÃO DELTA	5-29
SIGLAS UTILIZADAS NO TRABALHO	5-32
6 - <u>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</u>	6-1



1 - APRESENTAÇÃO



1 - APRESENTAÇÃO

É com muita honra que venho participar da iniciativa conjunta UNICEF/CEPAL no Simpósio sobre o tema "POBREZA CRÍTICA NA INFÂNCIA".

De acordo com orientação básica a mim transmitida, o meu trabalho específico versaria "sobre a experiência brasileira de assistência ao menor carente e o principal objetivo do Simpósio seria a concentração em experiências inovadoras relativas à assistência ao menor carente de 0/6 anos, experiências estas que não se restringem necessariamente a medidas voltadas ao menor da faixa de 0/6 anos".

Em passado recente, tive o prazer, o privilégio e a honra, de colaborar com o Governo Federal Brasileiro extremamente estimulantes:

- 1) De abril de 1976 a março de 1979 exerci a Presidência da Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), a mais relevante Agência Federal de Assistência Social do País.
- 2) De abril de 1979 a setembro de 1979, exerci, na Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o cargo de Secretário Geral Adjunto para Assuntos do Conselho de Desenvolvimento Social.

Em termos de problemas referentes a área social, em geral -- e em específico à assistência social, posso afirmar que o desempenho dessas funções permite e possibilita-nos a oportunidade invulgar para a realização de inúmeras análises, estudos e reflexões sobre temas do maior interesse, paralelamente a uma convivência com situações práticas e reais de excepcional interesse no que tange a peculiaridades técnicas e operacionais.

A minha formação básica é a de engenheiro civil com especialização em engenharia econômica. Neste campo venho trabalhando há quase 20 anos. Como engenheiro econômico tive a oportunidade de participar em vários projetos no setor primário, secundário e terciário da economia brasileira.

Assumi a Presidência da LBA apenas com algumas incursões na área social. Na qualidade de técnico e de professor em temas de custos/benefícios, já tinha me familiarizado com alguns problemas na formulação de projetos para a área social. Entretanto, de qualquer forma, a mudança do ambiente profissional e do mundo de minhas preocupações executivas, foi quase de 180 graus em 24 horas. No meu caso, a permanência durante cerca de 3 anos na LBA constituiu-se num imenso desafio cultural.

A LBA foi fundada em 1942 por D^a Darcy Vargas, mulher admirável, esposa do ex-Presidente da República, Dr. Getúlio Vargas. D^a Darcy exerceu a Presidência da LBA de 1942 a 1945 e posteriormente de 1950 a 1953. Desde o seu início até os dias de hoje, a LBA vem se dedicando aos trabalhos de assistência social. Nela a criança foi sempre uma de suas maiores prioridades. Deve-se à D^a Darcy toda a formulação inicial da LBA e, sem dúvida alguma, foi o seu imenso amor às crianças que permitiu fazer com que os programas vinculados ao grupamento materno-infantil fossem sempre uma das mais relevantes metas da LBA.

A LBA é uma casa repleta de tradições e delas é muito orgulhosa. Sua bandeira é plena de serviços inestimáveis ao País. A sua história é riquíssima e retrata parte substancial da evolução da assistência social no Brasil no pós-guerra.

Assim, o meu depoimento tratará -- é bem provável -- do encontro dos problemas e das questões referentes a projetos sociais com um técnico em engenharia econômica.

Neste encontro, e no meu trabalho da referida Instituição, contei com o apoio extremamente efetivo dos servidores da LBA e de muitos amigos.

O meu depoimento, penso que não tratará de inovações, mais apropriadamente tratará de REOPERACIONALIZAÇÕES, as quais configurarão parte das minhas experiências vividas naquela Instituição.

O trabalho divide-se nas seguintes partes:

- Aspectos e Instrumentos das Atividades de Assistência Social.
- Aplicação de Métodos Econômicos no Desenvolvimento de Projetos Sociais.
- A Formulação Operacional de Estruturas Modulares de Assistência Social.
- A Experiência Recente de Projetos Modulares na LBA.
- Conclusões e Recomendações Finais.

Espero que essa modesta contribuição possa auxiliar de alguma forma a UNICEF e a CEPAL nas suas atividades referentes à criança, à pobreza e aos programas de desenvolvimento de assistência social.

2 - ASPECTOS E INSTRUMENTOS DAS ATIVIDADES
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



2 - ASPECTOS E INSTRUMENTOS DAS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 - DA ESTRATIFICAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Inúmeras análises grupais podem ser feitas sobre a sociedade brasileira. Em nossas observações e estudos, tendo em vista as finalidades da LBA, grupamos a população brasileira em quatro grandes estratos.

O primeiro estrato seria o correspondente à fatia de classes de renda superiores. O segundo estrato abrangeria a classe média alta. O terceiro estrato, o maior de todos, equivaleria à população previdenciária, já basicamente engajada na economia de mercado. O último estrato, o quarto estrato, seria representado pela população carente nela incluindo-se o contingente pré-previdenciário e os previdenciários, com baixo grau de aderência ao seu sistema. São os miseráveis, os indigentes e os pobres com carências parciais e quase totais.

2.2 - ASSISTÊNCIA SOCIAL - CONFIGURAÇÃO BÁSICA

De uma forma geral, a conceituação e o objetivo da Assistência Social seriam sumariamente os seguintes: Prestar serviços múltiplos aos carentes em geral e aos não previdenciários em particular, visando a melhoria da qualidade de vida deste estrato populacional.

Assim sendo, pode-se inferir que a Assistência Social é um conjunto de serviços para contingentes populacionais que não conseguem, por uma razão única ou um conglomerado de razões, enquadrarem-se em programas individuais ou bem personalizados, serviços estes que buscam, como objetivo básico a alavancagem do quarto estrato para o terceiro estrato. Essa alavancagem, natural e desejada, constitui a base filosófica para implantação de programas não paternalistas. Deve-se observar, também, que na Assistência Social a unidade de terapia é, fundamentalmente, a família e não apenas o indivíduo. Desenha-se pois, de forma bastante nítida, a preocupação com a defesa da coesão da célula familiar. Dentro dessa linha de argumentação, as formas de trabalhar são os estudos de casos isolados, os estudos de grupo e os estudos de comunidade. Por outro lado, pode-se verificar que, neste contexto ou neste quadro geral, persegue-se o conceito de desenvolvimento econômico acoplado à melhoria das condições de vida e à promoção e valorização humana para melhores patamares sociais e econômicos.

2.3 - DAS FORMAS DE ATUAR

A Assistência Social pode-se efetuar de três formas: o atendimento convencional, o atendimento de massa e o atendimento de transição. Diz-se que o atendimento é convencional quando as populações carentes convergem para os Centros Sociais ou de atendimento, onde lhes é prestado um conjunto de serviços que pode variar de obra para obra. O atendimento é de massa quando, em contraposição à primeira formulação, procura-se efetuar nos próprios bolsões da pobreza, evitando, desta forma, que as populações carentes tenham de se deslocar de seu próprio "habitat". O projeto de transição, pela sua própria definição, constitui um ponto intermediário entre as duas formas de atuar. Trata-se, basicamente, de unidades leves (simplificações das estruturas convencionais que se deslocam para a periferia das manchas de pobreza).

É nosso ponto de vista que uma política de Assistência Social deverá apoiar-se essencialmente numa bem estruturada combinação de sistemas convencionais, de transição e de massa. É intuitivo inferir-se que, com o decorrer do tempo, alguns projetos de transição e de massa possam ser paulatinamente transformados em projetos convencionais. As economias de escala apresentam-se com bastante nitidez, tanto nos projetos de transição como nos projetos de massa.

2.4 - OS PARÂMETROS OPERACIONAIS

Alguns parâmetros operacionais notáveis devem ser destacados.

2.4.1 - Parâmetros Infraestruturais

São aqueles trabalhos que, em determinadas condições, devem preceder à ação de Assistência Social propriamente dita.

Os vetores infraestruturais fazem-se presentes quando existem certos condicionantes físicos que, de imediato, impedem, dificultam ou oneram em demasia qualquer ação, convencional, de transição ou de massa, da Assistência Social. Isso ocorre, por exemplo, quando a inexistência de saneamento ou as condições sanitárias são tão deficientes, que se torna necessária uma série de providências para adequar-se o meio àquele mínimo necessário para a demaragem da Assistência Social propriamente dita.

2.4.2 - Parâmetros de Atração

Constitui a experiência da LBA que, em certas condições o deslocamento do quarto estrato para centros convencionais se faz com melhor fluxo, desde que estas unidades estejam abastecidas de determinados elementos ou serviços que, de fato, sejam de grande interesse para a comunidade carente. É a constatação de que um centro social, por exemplo, realmente opera à plena carga quando nele existe leite em pó e medicamentos. Nestas condições, a clientela pode ser mais facilmente amparada por outros programas, tais como Registro Civil e Iniciação Ocupacional, que não teriam tanta repercussão e representatividade se o Centro Social não estivesse abastecido daqueles elementos de atração. Em suma, o movimento de um centro social cai substancialmente à medida que nele não encontremos vetores de atração: alimentos e medicamentos.

2.4.3 - Parâmetros Dominantes

Um parâmetro é dito dominante quando prepondera num determinado período sobre outros instrumentais de Assistência Social. É o caso do Projeto Alimentar Piloto de Serrinha, onde, em cerca de Cr\$ 7.000.000,00 alocados ao Programa, quase Cr\$ 5.000.000,00 foram destinados à compra de alimentos. É observação conclusiva da Administração da LBA que, nos projetos de transição e nos projetos de massa, existirá, pelo menos num determinado período de tempo, uma relação de dominância bastante acentuada. Tal relação de dominância, ou melhor dizendo, esse fator dominante, é responsável pela demarcação ou "start-up" de vários programas de ação (*).

2.4.4 - Parâmetros Periféricos ou de Complementação

Constituem parâmetros Periféricos ou de Complementação programas subsidiários que procuram, juntamente com o Dominante, intervir e atender, de forma mais completa e equilibrada, à população carente em foco. Verifica-se na prática que esses programas periféricos apresentam sensíveis economias de escala, quando acoplados ao programa dominante, uma vez que se abate uma série de custos estruturais. Em Serrinha, por exemplo, distingue-se como programas periféricos o de Registro Civil, o de Iniciação Ocupacional, o da Distribuição de Sementes e a Campanha de Ações de Saúde. É claro

(*) Cr\$ de 1977 (Serrinha - microrregião do Estado da Bahia)

que, nessas condições, objetiva-se, da forma mais polivalente possível, alicerçada numa série de subprojetos, o preenchimento de certas condições que possam subsidiar elementos do quarto estrato no processo de alavancagem social que se pretende implantar.

2.4.5 - Parâmetros de Permanência Temporal

À medida que o Programa Dominante e os Programas Periféricos atinjam seus objetivos basilares de complementação de carências localizadas, ou já de alavancagem, verifica-se que, mesmo com a saída deles torna-se necessária a continuidade, com a presença de alguma forma de Assistência Social no local. Assim, é a opinião da LBA que certos parâmetros de assistência social deverão sedimentar-se no local como, por exemplo, programas permanentes de Iniciação Ocupacional e de Registro Civil.

No caso de Serrinha constituiu intenção da LBA manter, como parâmetro permanente, Programas de Iniciação Ocupacional e de Registro Civil. É conveniente observar que, neste caso, o projeto de massa, como já assinalamos anteriormente, tende a transformar-se em convencional ou de transição.

2.4.6 - Parâmetros de Apoio Físico

A Assistência Social tende a ser profundamente influenciada pelas unidades que abrigam os equipamentos de trabalho, físicos ou humanos. Assim sendo, o planejador e o executor social se tornam bastante influenciados pela obra de construção civil que apóia um projeto ou um programa. Este fator é, com certeza preponderante no caso do atendimento convencional, mas tende a perder a importância nos empreendimentos de transição ou de massa, pois nesses a imaginação e a improvisação sugerem unidades leves, fixas ou móveis e adaptam às suas necessidades até mesmo equipamentos extremamente pesados.

A perfeita redefinição desses parâmetros de apoio consiste, hoje, num dos pontos mais notáveis do acoplamento dos projetos convencionais a projetos de transição e de massa. Os investimentos em ativo fixo, principalmente no caso da construção civil, onerariam extremamente uma série de estruturas de Assistência Social. No caso do Programa de Complementação Alimentar (*), implantado na Baixada Fluminense, Belo Horizonte e Brasília, dentro de uma nova concepção, conseguiu-se contar com o apoio de cerca de 300 entidades assistenciais, públicas e extrapúblicas. Essas instituições possibili-

(*) Em 1978 atendia a cerca de 300.000 pessoas naquelas regiões: gestantes, nutrízes e pré-escolares.

taram a minimização de recursos ~~e praticamente em um investimento~~, seja no campo da construção civil, seja em material permanente e básico, sem contar com o aporte de recursos humanos. Parece-nos, pois, que a combinação desses parâmetros é que claramente molda toda a configuração de um programa de Assistência Social. É evidente que os seis parâmetros não precisarão estar presentes em todas as ocorrências, mas certamente, no caso mais geral, eles poderão atuar em conjunto. A habilidade do empresário social estará condicionada à capacidade de combinar esses elementos no sentido de minimizar o custo estrutural e os investimentos em ativo fixo ou de giro. Com o advento dos projetos de transição e de massa, pode-se considerar que tais elementos de apoio constituem-se hoje num ponto aberto para a reflexão e pesquisa em nosso País.

2.5 - DAS POPULAÇÕES ALVO

Dentro do universo do quarto estrato, tão triste, tão sofrido e tão pobre, surgem alguns subconjuntos que podem ser denominados como populações carentes supervulneráveis.

São as nossas populações-alvo prioritárias.

Assim sendo, todo o encontro com o quarto estrato, onde se visa à promoção e à alavancagem familiar, deve realizar-se ao nível dos seguintes grandes subconjuntos:

- a) o grupo materno infantil, abrangendo as gestantes, as nutrizes e os pré-escolares, de 0 a 6 anos;
- b) os idosos;
- c) os inválidos e os excepcionais; e, finalmente,
- d) os carentes em geral.

Ainda nesse tópico, deve-se observar que existem três tipos de problemas na área de assistência social que parecem condicionar toda a sistemática de ação: a intervenção da Área Metropolitana, a intervenção em outras áreas urbanas e a intervenção em áreas rurais. A experiência da LBA mostra que a forma de ação, combinando os seis parâmetros básicos, tende a ser bastante distinta nos três casos, razão pela qual, ao longo do tempo, evoluir-se-á para uma especialização nas formas de agir e no estabelecimento de prioridades regionais.

2.6 - DO ENGAJAMENTO COMUNITÁRIO

O empresário social está quase sempre abismado e perplexo , pois, ao resolver um problema, muitas vezes descobre um horizonte de outras dificuldades. É claro que o quadro seria totalmente desanimador se não contássemos com aquilo que se chama comunidade e que é, em essência, um dar de mãos voluntário, onde se procura alçar para condições e patamares mais dignos as populações carentes. O que é comunidade? É precisamente este dar de mãos sem olhar credo ou profissão, envolvendo obras assistenciais , engenheiros, advogados, economistas, administradores, médicos, enfermeiros, dentistas, professores, assistentes sociais, militares, padres, cientistas, pesquisadores, jornalistas e outros, os quais, por sua livre iniciativa, se engajam em programas bem definidos, num regime de trabalho voluntário, dando de si o que existe de mais nobre na condição humana, que é exatamente ajudar o próximo, para que este ao invés de apenas sobreviver, possa viver, produzir e sair da marginalização social que o destino lhe conferiu.

O potencial comunitário deve ser prospectado da mesma forma que se pesquisa uma manifestação geológica de interesse. Uma vez que essa inferição é representativa por si mesma , encontra-se, neste produto comunitário, um dos caminhos mais notáveis de expansão de assistência social em nosso País.

Nesse contexto, pode-se tentar uma definição de esforço comunitário como sendo o complemento de ação que, traduzido em termos econômicos, viabiliza a iniciativa a nível de economia de mercado, isto é, o esforço comunitário nada mais é do que um determinado "quantum" de trabalho voluntário, perfeitamente equivalente a certo "quantum" de unidades monetárias que traduzem um empreendimento idêntico, se os serviços prestados, dados ou emprestados, fossem adquiridos, comprados ou alugados, na economia de mercado do País. É bastante intuitivo, diante das peculiaridades regionais, que esse potencial comunitário deva se comportar diferentemente ao longo do País, de Norte a Sul e de Leste a Oeste.

Da mesma forma, toda mobilização comunitária torna-se no cerne do planejamento e da ativa programação de Assistência Social em nosso País. A rigor, os índices de mobilização comunitária são de difícil mensuração, já que as estatísticas disponíveis são praticamente inexistentes . Pode-se dizer, de qualquer forma, que uma região já possui um processo de mobilização comunitária latente quando, para cada conjunto de 500 a 1.000 pessoas, encontra-se um voluntário engajado num projeto de assistência social num regime de 8 horas de trabalho por dia. É claro que nesse caso , estamos considerando um voluntariado equivalente, ou seja, 2 voluntários com meia jornada de trabalho são equivalentes a um voluntariado efetivamente engajado numa jornada diária total.

Pode-se inferir, também, que campanhas de motivação e mobilização comunitária podem e devem apresentar índices superiores de engajamento no programa ou no projeto em pauta.

Neste fórum ressalta-se que as questões atinentes ao produto nacional comunitário potencial do Brasil, bem como as questões de mobilização comunitária, constituem-se, sem dúvida, num ponto em aberto para a frente de estudos e pesquisas extremamente necessárias ao País.

2.7 - DO ENTROSAMENTO - ÁREA ECONÔMICA - ÁREA SOCIAL

Existe uma certa tendência em isolar, como áreas distantes, a área econômica e a área social. A rigor, trata-se muito mais de distinguir áreas de atuação do que pensar que se trata de campos distintos.

Verifica-se, de pronto, que existe uma inter-relação muito forte entre as áreas econômica e social. Em inúmeros processos elas entrelaçam-se; criam uma superposição. Em essência, temos inúmeras interpretações notáveis entre os dois campos. Entretanto, muitos novos mecanismos podem ser imaginados e estudados criteriosamente, no sentido de se propor ao País, como um todo, novas formas de atuar, de modo que se aumente a produtividade social de uma série de empreendimentos.

Dentre os vários programas que se podem sugerir, cite-se, por exemplo, a eventual criação, junto aos bolsões de pobreza, daquilo que se poderia chamar de bolsões de exportação intranacional ou bolsões de custos marginais.

O que se pretende é, basicamente, adotar para este quarto estrato o mesmo esquema que se adotou para o Brasil quando se tentou e se efetivou a conquista do comércio externo, já no período revolucionário após 1964. A rigor, o Governo incentivou, mediante diversos instrumentos legais, sempre sários a utilizarem a capacidade ociosa de seus equipamentos, permitindo que produtos industriais fossem colocados a custos extremamente competitivos no exterior. Aproveitou-se dessa forma a existência de turnos vagos de trabalho, disponibilidades de recursos humanos e equipamentos, e a presença do Brasil começou a se fazer sentir no regime de trocas internacionais de forma mais intensa. Foi a utilização do lucro marginal na administração empresarial.

Em relação à ortodoxia econômica, tal esquema apresenta inovações que, possivelmente, acarretarão dificuldades, uma vez que se torna difícil criar mercados diferenciados dentro de uma economia global. A comunidade, todavia, devidamente motivada e credenciada, constitui-se naquele elemento que poderia viabilizar esse processo de expansão do mercado interno com

custos diferenciados, fazendo com que unicamente aquelas populações dos bolsões de pobreza fossem atendidas nesse sistema.

Seria a exportação intranacional, O que significa, então este mercado seletivo, intranacional, para o quarto estrato? Estaríamos, rigorosamente implantando um sistema sobremodo atraente para o quarto estrato, posto que se adquiririam mercadorias e serviços básicos abaixo dos preços de mercado.

Poder-se-ia, além disso, imaginar que tais produtos fossem colocados para o quarto estrato mediante entidades de Assistência Social, públicas e extrapúblicas, às quais caberia, em última instância, a distribuição e colocação no mercado seletivo.

É fácil verificar que esse mercado seletivo poderia trazer lucratividade relevante para os empresários, que utilizariam a capacidade ociosa de seus complexos fabris, gerando lucros adicionais.

Pode-se, finalmente, verificar que o mercado seletivo reuniria as comunidades públicas e extrapúblicas numa atividade não paternalista, visando à mobilidade social com uma efetiva melhoria do poder aquisitivo da comunidade carente. É claro que o sistema deveria ser extremamente eficiente e bem controlado para que eventuais vazamentos e cruzamentos não alterassem e desorganizassem o setor terciário da economia do País.

A proposição não é enveredar por condições paternalistas, mas sim, estabelecer para o sistema empresarial do País as possibilidades de colocar seus produtos em três mercados: o interno convencional, o externo e o seletivo do quarto estrato. Este trinômio criará empregos com maior equilíbrio, fazendo com que as empresas possam voluntariamente engajar - se num painel amplo de colocação de produtos.

Iniciativas como essa poderão, obviamente, aumentar em muito os resultados positivos do trabalho conjunto das áreas econômica e social.

A rigor, o quarto estrato, o empresário promotor e o Governo como um todo poderiam, paulatinamente e ao longo do tempo, implantar um sistema que não conflitaria com esquemas tradicionais, mas facilitaria inúmeros trabalhos de atendimento básico e promocional.

A sugestão de criação do mercado seletivo do quarto estrato é um simples exemplo que mostra como inúmeras atividades da área econômica podem ser adaptadas para utilização na área social. Neste ponto, queremos ressaltar que o objetivo deste trabalho é mostrar que várias atividades da área social podem ser desenvolvidas com modelos operacionais do sistema econômico, aproveitando-se um "know-how" já existente de projeto, implantação e gerenciamento de projetos produtivos.

Os itens 2.1 a 2.5 já relatados indicam a riqueza operacional do ambiente do projeto social. Julgo que tal riqueza poderá ser melhor operacionalizada, caso sejam adotadas diversas medidas de padronização como em experiência recente na LBA (abril de 1976/março de 1979).

O item 2.8 procura mostrar a grande interrelação entre a área social com a economia de mercado e a sociedade organizada.

É minha impressão que rotinas simplificadas são essenciais para não só o engajamento da área econômica, como também da comunidade econômica no front social, utilizando-se toda uma técnica de gerenciamento característica desse meio.

Trata-se de um projeto de assemelhação à área econômica pela área social. Sobre esse ponto e algumas dificuldades específicas é que se discorrerá a seguir.

2.8 - A ÁREA SOCIAL EM SISTEMAS DE AJUSTAMENTO ECONÔMICO PROGRESSIVO

Observa-se que as comunidades carentes de um modo geral não se encontram plenamente inseridas na economia de mercado e, em determinadas situações, o seu alheamento com relação a economia organizada é substancial.

A economia de mercado e a sociedade organizada são essencialmente convencionais e os seus ritos característicos, de certa forma, são marcantes. Ela é basicamente uma sociedade formalista que exige o cumprimento de uma série de exigências preliminares ou especializações mínimas para que o homem, o indivíduo, a família, a comunidade possam ingressar no seu seio.

A par dessa configuração, ressalte-se também o fato que a economia de mercado, em suas várias manifestações, cria o seu próprio espaço cultural, numa linguagem variada e muitas vezes até mesmo hermética para populações não familiarizadas com as suas premissas. Não é difícil exemplificar inúmeras situações: cite-se, por exemplo, as exigências referentes a documentos pessoais, tais como certidão de nascimento, carteira de trabalho, carteira de identidade, certidão de casamento, certificados, diplomas, etc.

Por outro lado, a sociedade organizada estabelece uma premissa assaz árdua para as populações pobres; ela exige do indivíduo, de um modo geral, a sua plena alfabetização e uma razoável agilidade em operações e problemas aritméticos básicos. Este requisito aparentemente simples, tem um significado extremamente diferente para as populações carentes, uma vez que não é trivial abarcar tais conhecimentos em idade adulta - paralelamente a um esforço intenso pela sobrevivência no dia a dia.

Dessa forma, é fácil constatar que um indivíduo não plenamente alfabetizado e com lacunas sérias na sua formação aritmética básica terá dificuldade de se empregar como contínuo ou como "office boy" num grande escritório ou mesmo num modesto empreendimento da área metropolitana e na sua região de influência.

Observe-se, assim, que um indivíduo para iniciar o acesso aos degraus superiores de renda deverá submeter-se a um conjunto de regras não elementares quando se encara o tema, não sob a nossa ótica, mas sim sob a deles.

A sociedade organizada, nesse contexto, frequentemente pode inibir o pobre e o carente. Não cabe aqui e nem é intenção discutir as teses e princípios que regulam a formação das referidas sociedades; o debate sobre a sua justiça é mais que centenário e sobre tais problemas discorrem incessantemente pensadores de todos os matizes culturais. Essa controvérsia é, sem dúvida, o grande debate do homem contemporâneo.

De qualquer forma, cabe ressaltar que existem caminhos de convergência e de promoção para essas populações carentes que não conflitam com as premissas maiores das sociedades organizadas e, é sobre esse ponto que se discorrerá nesse documento.

O carente apresenta potencialidades imensas, seja o do meio urbano, seja o do meio rural. Essas potencialidades "difíceis" muitas vezes serem visualizadas pela economia de mercado porque a mesma considera frequentemente que o pobre é um problema muito "difícil", ou porque a economia ainda não foi capaz de absorvê-los como membros da sociedade organizada. Não houve tempo, é a explicação clássica.

A posição é nesses casos, frequentemente fatalista e o julgamento, apesar de quase sempre preocupante, é como se a sociedade fosse impotente para resolver ou definir tais problemas a curto prazo. Elementos da própria sociedade organizada utilizam-se frequentemente de um gambito superficial quando afirmam que intervenções sociais são frequentemente paternalistas e, nessa situação, o investimento é um mero paliativo ocasional e de efeito local.

O quadro global é basicamente o enunciado. De um lado uma sociedade bastante ritualística e a ela justaposta, populações carentes com espaços culturais próprios que não se ajustam facilmente aos ritos formais. Nessa dualidade, ritos e espaços culturais diversos, reside, talvez, parte significativa dos problemas sociais.

Inúmeras reflexões podem ser desenvolvidas, mas certamente há que se respeitar desde o início que, em essência, o que estamos tratando é da interseção de duas culturas, ambas fortes, pois cultura é antes de tudo a Arte Global de Viver e não se pode negar que ambos, os carentes e os não carentes, possuem vigorosas formas de manifestação cultural.

O macro-tema é, portanto, cultural e não unicamente educacional. Entretanto, a questão começa a assumir configurações mais nítidas quando se verifica que, a rigor, ambas as sociedades não se repudiam intrinsecamente; no fundo, ambas constataam o alto isolamento e gostariam, certamente, que esse isolamento se desfizesse de forma vigorosa e progressiva por meio de um processo integrado de desenvolvimento econômico e social.

Nessas condições ocorre rigorosamente um problema de língua - gem. Há que se estabelecer um pontilhão cultural que viabilize conversações, trocas e principalmente motivações para que ambos criem um novo espaço cultural, ou de forma mais modesta, subespaços culturais mais ativos e comuns. Dessa forma, há que surgir mecanismos que possibilitem a reunião de esforços, sem choques sociais. A questão é, pois, basicamente, armarem - se estratégias que permitam a estruturação desse modelo de sistema. A implantação desse ajustamento progressivo apresenta as seguintes fases:

- I - As iniciativas devem contar com o apoio da sociedade organizada, pois é ela que detém o poder de reger as trocas monetárias e a consequente economia de mercado.
- II - A população carente deve ser esclarecida num processo em que se ressalte toda a sua potencialidade de inserção na economia de mercado.
- III - Numa etapa subsequente tem-se a prospecção dos campos potenciais, passíveis de um ajustamento econômico progressivo com relação a atividades de contingentes carentes. As atividades do prospectador residem essencialmente na identificação de frentes de trabalho em que se poderia iniciar um acoplamento mais intensivo dessa população necessitada com a sociedade organizada.
- IV - Após a identificação dessa frente, surge a figura das OS (*). Estes elementos tem por objetivo básico estabelecer todo um embasamento que sustente o diálogo, as conversações, as negociações e as transações entre o estrato organizado e o estrato carente.
- V - Todo o trabalho consiste basicamente na montagem de canais de comunicação e rotinas operacionais simplificadas que possibilitem o surgimento de transações e negociações. As atividades das OS residem basicamente no estabelecimento de um conjunto singelo de regras, que permitam intensificar as atividades produtivas daquele indivíduo, sem conflitar com a economia de mercado e ao mesmo tempo não permitindo choques culturais, sociais e econômicos.

(*) Obras Sociais - Governamentais e privadas.

- VI - Em seguida, após a etapa inicial de implantação, inicia-se o trabalho para progressiva adaptação daquele indivíduo à economia de mercado. Vale dizer que objetiva-se, ao correr do tempo, uma independência daquelas atividades iniciais com relação ao mecanismo de facilitação estabelecida.
- VII - No processo de ajustamento final, tem-se que ressaltar a importância de não se violentar o antigo espaço cultural daquele indivíduo ou daquela população carente. Deve-se sempre atentar para o fato que a sociedade organizada não pode, pelo seu vigor e pela sua pujança, esmagar os padrões culturais antes existentes. Fica claro, portanto, que é necessário todo um trabalho de acompanhamento e sustentação para que se propicie nas etapas iniciais e finais do processo um espaço caracterizado como bi-cultural. Constata-se, portanto, a necessidade temporal da convivência de duas culturas naquele indivíduo carente. É claro que objetiva-se um equilíbrio que sabemos de antemão não ser de fácil obtenção, mas temos certeza que é viável.
- VIII - Observa-se, assim, que todo trabalho reside essencialmente na montagem de uma política de ação que permita ao contingente carente assenhorear-se progressivamente dos ritos e convenções da sociedade organizada sem perda dos seus antigos valores, tais como folclore, hábitos positivos de vivência, etc.
- IX - Entretanto, é bastante provável, caso todo o trabalho de preparação seja bastante cuidadoso, atingir-se a uma posição de culturas justapostas, em que o indivíduo procure maximizar os efeitos positivos de cada uma.
- X - Nos trabalhos de ajustamento econômico-progressivo, pode-se atender tanto o homem urbano quanto o homem rural. No tocante ao homem rural, o ajustamento econômico-progressivo processa-se de forma clara, quando o Governo e os estabelecimentos de crédito estabelecem linhas especiais de apoio que permitam ao indivíduo desenvolver com mais vigor a sua economia de subsistência, a venda de excedentes para o mercado, quer na agricultura, quer na criação de pequenos animais, quer na pecuária. Paralelamente a esse apoio, uma série de trabalhos referentes a melhoria de sua produtividade também podem ser implantados.

XI - No tocante ao homem urbano carente, uma linha extremamente relevante de atuação pode ser implantada. São exatamente os trabalhos de ensino profissionalizante e iniciação ocupacional, que tem por objetivo, mediante cursos extremamente rápidos, prepará-los para o mercado qualificado de mão-de-obra, ou semi-qualificado (formação de mini-empresas, cooperativas, etc...)

XII - Os trabalhos de viabilização legal da família mediante assistência judiciária, constituem-se, sem dúvida alguma, numa das atividades mais notáveis do modelo de ajustamento econômico-progressivo. Essas atividades referem-se basicamente à promoção de todos os documentos necessários ao indivíduo para que ele possa se habilitar às prestações de serviços básicos de Governo e à sua inserção na economia de mercado. Os documentos básicos, como já se referiu anteriormente, são certidão de nascimento, certidão de casamento, carteira de trabalho, títulos de propriedade, etc.

Pode-se observar que - com algum cuidado - a área econômica pode adaptar-se a área social, criando mecanismos mais flexíveis para as populações carentes.

O capítulo que se segue procura evidenciar a importância de se operar alguns mecanismos intermediários da área social de tal forma que se possibilite fácil manejo - a semelhança dos processos empresariais - e ao mesmo tempo criarem-se condições de implantação e operacionalização que motivem cada vez mais a comunidade econômica. O diálogo tem que se processar ativamente nos dois sentidos: do econômico para o social e deste para o econômico. Assim, em síntese, tem-se o seguinte quadro:

- I) O fato social e o econômico podem interagir de forma economicamente interessante;
- II) Verifica-se que o mundo social é vastíssimo e sua linguagem é multifacetada. O econômico tem, deve-se reconhecer, dificuldades para compreender o fato social em todos os seus aspectos.
- III) A meu ver, a implementação de uma linguagem operacional padrão para a área social em muito facilitaria o diálogo entre as áreas econômicas e sociais.
- IV) Essa linguagem padrão seria essencial para o tratamento dos problemas sociais viabilizando mecanismos internos de comunicação e possibilitando a multiplicação de projetos padrão.

3 - APLICAÇÃO DE MÉTODOS ECONÔMICOS NO
DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS SOCIAIS

1

2

3

4

3.1 - MÉTODOS OPERACIONAIS ECONÔMICOS / SOCIAIS QUESTÕES DE DIVISIBILIDADE

Certamente a área econômica tem uma série de vantagens sobre a área social no que concerne a estudo, planejamento, programação e realização de projetos. É claro que, na área econômica, pode se efetuar quase sempre um "cash-flow", onde são medidos e confrontados, em estimativas, custos, receita, investimentos etc. Em resumo, ~~excetuando-se~~ os investimentos públicos, existe uma determinada configuração de entrada e saída de recursos que permite a mensuração da rentabilidade num projeto. Esse fluxo da caixa, em última instância, é que permite um diálogo dos empresários com os bancos de fomento e conselhos de administração, que decidem se determinado empreendimento tem ou não um mérito econômico que justifique sua realização.

Em contraposição, os projetos sociais impedem, de pronto, a realização de fluxos de caixa tão nítidos como os do setor econômico. Toda uma teoria montada para avaliação dos projetos sociais e este tema constitui o grande tópico de análise denominado Custos-Benefício na área social. O problema fica ainda mais difícil em termos analíticos quando, além de se julgar o mérito de um projeto na área social, procura-se eventualmente compará-lo com outro evento, similar ou não, no mesmo âmbito de atuação.

Nessa impossibilidade de se analisar com ferramental analítico toda a questão, residem inúmeros conflitos que são arremessados para plataformas de subjetividade. Esse quadro em princípio é desanimador. A impossibilidade de montarmos fluxos de caixa, bem como quadros comparativos de projetos alternativos no campo social, torna a tarefa do analista social bastante árdua.

Entretanto, algumas vantagens comparativas temos com relação à área econômica e uma dessas é a questão da divisibilidade.

Sobre isso, pode-se verificar que um programa siderúrgico, um programa de cimento e outros do setor secundário da economia já apresentam algumas dificuldades de escala que impedem a sua miniaturização ou trabalho abaixo de certas capacidades-padrão, pois, em caso contrário, não se atingem as estruturas de nivelamento econômico requeridas. Contudo, na área social, temos um painel de divisibilidade mais atrativo que o da área econômica.

Essa divisibilidade, em última instância, é que traduz toda a possibilidade de moldarmos a Assistência Social a uma disponibilidade de

recursos, eventualmente não significativa para a área econômica, e de, ainda, contarmos com o apoio da comunidade, pública ou extrapública, em atividades conjuntas.

A capacidade que a Assistência Social tem de automodular-se, ou seja, trabalhar com módulos assistenciais de pequeno e grande porte, faz com que as possibilidades e o cenário global sejam os mais atraentes possíveis. É exatamente por esse fato que a empresa social pode ser um único indivíduo, homem ou mulher, na área metropolitana ou num recanto longínquo da Amazônia. Isto faz com que a capacidade de ajuda possa moldar-se com extrema facilidade e flexibilidade em todas as Regiões do País, com suas peculiaridades e sua forma própria de agir, objetivando sempre, de forma comum, a valorização do indivíduo.

Esta divisibilidade constitui, ao nosso ver, talvez, o ponto mais notável da pesquisa a se realizar nos meios universitários e extrapúblicos, no sentido de buscarmos e analisarmos módulos e suas estruturas comportamentais, a fim de que a produtividade social seja a melhor possível.

A propriedade das divisibilidades nas atividades da área social enseja um tratamento similar aos procedimentos da área econômica.

A seguir, na exposição 3.2, analisa-se a diversidade de linguagem das áreas econômica e social e descreve-se, de forma sucinta, o processo recente que levou a LBA a implantar vários projetos modulares. A rigor a distinção teórica entre linguagens e ferramentas de ordens econômica e social, tem como objetivo básico ilustrar determinadas situações e apresentar certas peculiaridades no sentido de facilitar os debates e avaliações interdisciplinares.

3.2 - DIFICULDADES CONCEITUAIS

A área econômica procurou e procura ferramentas gerais, operações unitárias e estruturas modulares. Para simplificação da exposição, encerrar-se-á a linguagem da engenharia (a de operações unitárias) dentro do fato econômico.

A sua linguagem é de ampla atuação e extremamente flexível, porém rigorosa. Adota unidades e simbologias padrões e o seu ferramental é homogêneo quando se refere a instrumentos de trabalho.

Dessas peculiaridades, dessa língua franca, surge o intercâmbio, a troca de informações científicas e tecnológicas. O "know-how" para cada problema, por mais específico que seja, formando-se rápido ou gradualmente, alicerça-se em formas operacionais convencionais bastante rigorosas na sua fundamentação e desdobramentos. Neste modo de ser reside muito da força da engenharia e da área econômica, as quais, nas suas artes finais objetivam obsessivamente operações unitárias ou estruturas modulares, objetivas para os

seus fins e sempre bastante sintéticas ao exemplificarem a evolução de um processo, de um estado inicial para um estado final.

Em contraponto, tal não ocorre com a área social. As cores e os matizes do fato social são tantos e as soluções tão peculiares, que o descritivo da pobreza, da carência e da miséria chama a si grande parte do esforço de linguagem dessa área. O problema social lembra muito o desafio de um pintor com um dia tropical, cheio de cores, de luminosidade e sombras. É difícil reproduzir na tela tal intensidade de informações, mas sempre existe o desafio, que é o de tentar informar e reproduzir a significância de tal cenário.

O descritivo e o interpretativo centralizam grande parte dos esforços dos estudiosos da área social, e, a esses técnicos e estudiosos deve-se muito o avanço das ciências sociais.

Entretanto, a intervenção social iria ressentir-se desse imenso "appeal" descritivo, pois, da mesma forma que o quadro inicial imanta e atrai os estudiosos, o quadro final após a intervenção social iria também atraí-los da mesma forma. Nesse contexto pode-se verificar que as etapas intermediárias que se desenvolvem entre o estado inicial e final, entre essas duas configurações básicas permanecem relegadas a um segundo plano. Pode-se afirmar que os mecanismos operacionais de transformação, qualquer que seja o poema sinfônico, são sempre superados pela "overture" e pelo "grand finale", seja este último na sua essência excelente, razoável ou sofrível.

Como Presidente da LBA em passado recente, pude verificar a importância de se dar mais ênfase a esses mecanismos intermediários. E é exatamente sobre esse tema que pretendo traçar alguns comentários que penso poderem ser eventualmente úteis aos estudiosos e gestores de projetos, planos e programas de assistência social.

A proposição é pois o estabelecimento de linguagem operacional para mecanismos e instrumentos intermediários de assistência social.

Poder-se-á verificar que essa proposição em nada conflitará com o fato social em si mesmo. Não se trata de uma tese que procura despersonalizar o evento social. Trata-se unicamente de estudarmos a utilização de operadores singelos que em muito poderão colaborar e auxiliar o desdobramento de intervenções sociais e facilitar a propagação e multiplicação das mesmas.

Pretende-se com a intensificação desse método facilitar e promover cada vez mais intensamente o diálogo entre instituições e técnicos dos mais variados países e continentes. Objetiva-se também orientar o técnico do campo e a comunidade, que em essência são os agentes operacionais das mutações pretendidas. O método baseia-se em enfoque e processos padrão que facilitam sobretudo os trabalhos junto aos bolsões de pobreza e, ao mesmo tempo, permitem analisar e refletir sobre sucessos e insucessos de tentativas comparáveis.

Essa atitude, no meu entendimento, economiza recursos, abrevia

etapas, enriquece o diálogo e, em nenhum ponto, agride escolas de pensamento sobre o fato social. É como se reuníssemos técnicos de diversos países e diferentes idiomas, com a peculiaridade de todos falarem uma língua comum a todos. A par dessa peculiaridade, assinala-se a circunstância que a metodologia proposta em muito enriquece o fato social com informações econômicas e financeiras, diretas e indiretas, ensejando um mais vasto aporte de dados para a realização de estudos de custos/benefícios, de economia de escala e análises similares.

Finalmente, trata-se, em essência, da tentativa de assemelhar mos as questões operacionais da área social à temática dos processos clássicos da engenharia pura, da área econômica e da engenharia econômica.

Esse comportamento interdisciplinar, dá à área social qualidades intrínsecas que permitem a montagem de verdadeiras operações características dos bancos de fomento para a área econômica, que em muito colaboraram para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos no após-guerra.

Essa assemelhação, a meu ver, pode ser extremamente válida para definição de maiores aportes de recursos para a área social, caso se adotem linguagens operacionais mais acessíveis aos empresários econômicos, financeiros e administradores de infraestrutura, sem ferir o valor do evento social e sem violentar os espaços culturais próprios de cada comunidade.

3.3 - O PROJETO MODULAR

De forma geral, a linguagem da engenharia em todos os seus campos (civil, mecânica, naval, aeronáutica, eletrônica, eletrotécnica, etc.) baseia-se em operações unitárias. Essas operações unitárias, por outro lado, estão alicerçadas em vários princípios básicos físicos e químicos; um bem definido conjunto, desses princípios, caracteriza uma determinada operação unitária.

Entre as operações unitárias, pode-se citar como exemplo: transferência de calor, separação de materiais, transportes de materiais, polimerização, etc...)

Pode-se constatar que as operações unitárias estão presentes desde os primeiros dias dos bancos escolares de um curso superior de engenharia, e durante toda a vida profissional do técnico.

Na área econômica a preocupação com operações unitárias de certa forma é relegada para um segundo plano. Nela a preocupação reside principalmente nas estruturas modulares. O que é uma estrutura modular? Nada mais é do que um somatório de operações unitárias em que o resultado final apresenta condições de performances sob o ponto-se-vista físico, técnico, econômico ou financeiro, extremamente atrativos para uma determinada faceta da economia do mercado.

Assim fala-se em módulos econômicos de produção para fábricas de cimento, usinas de álcool, alto-fornos siderúrgicos etc..., todos de certa forma associados ao fenômeno de escala econômica mínima de produção e ou escalas ótimas de rentabilidade.

O objetivo da presente palestra não é desenvolvermos exaustivamente os princípios básicos que norteiam o pensamento e a linguagem da engenharia e da área econômica. De qualquer forma, fica bem claro que o fator distintivo de ambos os meios reside numa ênfase em operações unitárias por um lado, e em estruturas modulares por um outro.

Procurando conciliar essas duas linguagens, bastante diversas no que se refere a operacionalização, surgiu o que se denomina de engenharia econômica, que é exatamente a compatibilização das operações modulares e das operações unitárias, de tal forma que inúmeros problemas pudessem ser analisados dentro de um contexto integrado.

A linguagem de engenharia econômica é, pois, uma ponte sobre o caudal que divide a de engenharia e a da economia. Em situações bastante significativas ela se apresenta como um instrumento extremamente útil da ligação sobre os dois campos.

Ao pesquisar a linguagem conveniente para a área social e para o caso brasileiro, quando Presidente da LBA, verifiquei aos poucos que a linguagem mais adequada seria a adaptação de princípios e estruturas de operações unitárias e de desenvolvimentos modulares aos problemas sociais; em síntese, os métodos da engenharia econômica poderiam ser aplicados na área social, se devidamente adaptados.

Apresentarei a seguir uma evolução de linguagem da área social tal como vivi quando Presidente da LBA.

Alguns parágrafos são descritivos e permitem verificar como se evoluiu de uma linguagem unitária para uma linguagem modular. Acredito que o desafio técnico a que fui submetido e no qual contei com o apoio de todos os servidores da LBA, possa ser de alguma forma útil para outros administradores e estudiosos da implementação de projetos de intervenção social.

3.4 - EXPERIÊNCIA DA LBA EM PROJETOS MODULARES

Os mecanismos operacionais dos trabalhos de assistência social são, de uma forma geral, casuísticos.

A linguagem unitária, tão explícita nos processos de engenharia, não existe como regra na área social no que se refere aos mecanismos operacionais. Ela é utilizada, frequentemente, porém de forma implícita. Quais são as operações unitárias de assistência social? Basicamente destacam-se as seguintes:

1. Nutrição;
2. Ações básicas de Saúde;
3. Habitação;
4. Ajuda Econômico-Financeira;
5. Documentação;
6. Trabalhos Educacionais.

É claro que o desdobramento dessas operações unitárias básicas poderá ser quase uma centena de outras e com pequeninas variantes a primeira centena pode converter-se em várias outras. Nesse ponto a perplexidade é total. A tentativa de implantação possíveis de operações unitárias, ao invés de simplificar introduzir maiores complicadores, tão vasto é o seu conjunto fundamental de possibilidades.

Confesso que este momento de perplexidades sobressaltou-me nos primeiros meses de minha gestão na LBA. A abordagem dos problemas pelas operações unitárias era por demasiado complexo e não havia assemelhações nítidas com os processos da área econômica. Por outro lado, eram tantas as operações unitárias que a aplicação da linguagem pura da engenharia não se apresentaria como produtiva.

O casuísmo nestas circunstâncias seria o vitorioso e a minha experiência com conhecimento da área de engenharia e economia limitar-se-ia a desenvolver e estudar cada vez mais determinados casos isolados.

Entretanto, resolvi aprofundar-me no problema. Dialoguei e discuti longamente tais problemas com Diretores de vários Estados do País; realizei em seguida um seminário técnico-operacional, onde compareceram cerca de 100 a 150 técnicos de todas as regiões do País. Compulsando e analisando todas as informações, havia algo que dizia, no meu íntimo, que o desempate e a solução da questão estaria na absorção de projetos e intervenções sociais extremamente singelas. Essas soluções singelas, menos sofisticadas eram também agressivamente atuantes. Verifiquei também que nas soluções simples, é interessante observar, os conceitos eram sempre mais importantes que os preconceitos.

Sabia também de antemão que o Nordeste brasileiro, nossa Região mais pobre, era um repositório estratégico das referidas soluções singelas. Para lá viajei e visitei dezenas de obras no sertão, no agreste e no litoral, dialogando com um sem número de administradores sociais, governamentais e privados, bem como a população carente. A cada momento convenciam-me que ali estava a solução. Retornei ao Rio de Janeiro, com dezenas de apontamentos e iniciei novamente todo um processamento de análise. Pouco a pouco fui montando o quebra-cabeça e pude de repente encaminhar a

solução. Não eram as operações unitárias a chave do problema; era sim o módulo, o empreendimento modular, que nada mais era do que um somatório de operações unitárias. Estava inicialmente no caminho errado, obcecado como engenheiro pelas operações unitárias. O somatório delas, sim, seria a solução. Tratava-se a essa altura de uma linguagem típica de área econômica.

Restava ainda verificar se a solução poderia ser padronizada para toda aquela região, o Nordeste, e para o restante do País, de Norte a Sul, de Leste a Oeste. Voltei ao Nordeste, especificamente ao Ceará. Re-discuti o assunto e propus que o projeto modular deveria apresentar padrões operacionais básicos de atendimento. Tratava-se, portanto, de um problema tipicamente de engenharia econômica, pois a perseguição desses padrões reunia conceitos de operações unitárias e de desenvolvimentos modulares. A questão era pois a fixação de um perfil mínimo de atendimento adequado à população carente, para cada projeto ou programa.

Tratava-se, portanto, de linguagem intermediária da engenharia econômica, algo que tinha estudado toda a minha vida profissional e que não tinha verificado a aplicabilidade imediata desde o início.

Foi um processo extremamente árduo e que só logrei êxito pelo apoio que me foi dado pelos servidores, clientela e parceiros sociais da LBA.

Após ter visualizado o panorama geral de ação, arguia eu que deveríamos mudar o enfoque. O nosso objetivo seria a fixação de tais padrões. Nessa fixação deveríamos após inúmeras consultas a comunidade e, com o apoio de um trabalho interdisciplinar, com médicos sociólogos, economistas, engenheiros, advogados, assistentes sociais, dentistas, etc., verificar qual era o padrão mínimo que deveria ser implantado num módulo, de tal forma que os trabalhos de campo que neles se apoiassem fossem plenamente aceitáveis. O padrão ótimo seria, ao meu ver, uma consequência natural e paulatina do desenvolvimento e do amadurecimento do módulo, no longo do tempo.

O Ceará, o Rio Grande do Norte e Alagoas, três Estados do Nordeste a quem propus o desafio, aceitaram o novo combate. Resolvi incluir na listagem o Rio Grande do Sul, Estado totalmente diverso dos antes citados. Consultado sobre o tema, esse último Estado resolveu engajar-se na questão. Na Diretoria Nacional o ceticismo era grande em vários setores. Tratava-se, diziam muitos, de algo similar a uma engenharia social e com pouca probabilidade de acerto. O método iria despersonalizar o fato social. O ceticismo era bastante intenso em várias frentes. Não vai dar certo o risco é imenso, eram as ponderações efetuadas àquela época.

Iniciamos o projeto modular com cerca de 150 unidades de apoio ao pré-escolar. Tratava-se em essência, de uma creche extremamente simples, onde objetivava-se o mínimo de atendimento, plenamente aceitável, com uma intensa participação da comunidade. Para a implementação desse programa, desenvolvemos rapidamente manuais operacionais e estabeleceu-se um custo operacional padrão para cada criança incluída naquele programa modular.

Rapidamente concluiu-se que o programa social superava todas as expectativas. A comunidade aceitou plenamente o projeto e os trabalhos de implantação apresentavam-se cada vez mais expeditos e o diálogo para o aperfeiçoamento e a crítica do projeto era cada vez mais intenso, pelo simples fato de que o módulo era o mesmo para os 4 Estados.

Assim, verifica-se que o projeto modular em nada inova; o seu trunfo reside basicamente numa adaptação das linguagens de engenharia econômica a área social e, a sua flexibilidade no campo acentua-se dia a dia, pelo poder de propagação e multiplicação, seja pelas mãos dos técnicos, seja pelo trabalho da comunidade. É quase que uma reação em cadeia.

O projeto modular adquiriu grande envergadura na LBA. Assim, em menos de dois anos incorporaram-se à LBA os seguintes clientes adicionais:

1. No projeto de unidades de apoio ao pré-escolar, aquelas 150 primeiras instalações transformaram-se em cerca de 4.300 unidades ao final de 78, criando-se cerca de 140 mil vagas adicionais.

2. O projeto modular de núcleos de voluntariado foi ampliado de 120 unidades, então existentes, para cerca de 420 ao final de 1978. Nesse projeto incorporaram-se cerca de pelo menos 200 mil clientes adicionais.

3. Seguindo a mesma sistemática, os cursos de iniciação ocupacional tiveram acoplados ao seu desenvolvimento uma nova operação denominada "delta" em que se objetiva módulos mais compactos e mais leves que os anteriormente existentes. No ano de 1978 a operação Delta, dentro de uma concepção modular ampliou o contingente de alunos da LBA em cerca de 250 mil pessoas.

4. Os trabalhos de registro civil, também desenvolvidos dentro da ótica modular, embasados em manuais padrão, legalizaram a vida de mais de 1 milhão de brasileiros em termos adicionais, no ano de 1978.

5. O programa de complementação alimentar também desenvolvido nesses moldes, vinha atendendo a cerca de 300 mil gestantes, nutrizes e pré-escolares no final de 1978.

Se bem que nesses programas existam duplas contagens, pode-se assegurar que os programas modulares, incorporaram a LBA cerca de 1 milhão de novos clientes, sem expansão significativa do quadro de pessoal fixo da instituição.

A meu ver, esse contingente de indivíduos é uma amostra bastante representativa do potencial operacional de campo do projeto modular.

Diria que o melhor resultado desses trabalhos reside atualmente nas solicitações das comunidades para implantação e ampliação de tais projetos, por um lado, e, pelo outro, na facilidade de desenvolvimento dos mesmos cada vez maior pelos técnicos da LBA. Já se fala numa linguagem padrão que não violentou a tese e a essência do projeto social, pelo contrário, enriqueceu debates, facilitou o intercâmbio e vem motivando e interessando a comunidade cada vez mais, sem agressão de seus valores.

Constata-se perfeitamente que o projeto modular em assistência social está se iniciando no Brasil. Muito há que fazer e temos que reconhecer também que inúmeras iniciativas pioneiras, que já vinham sendo desenvolvidas, foram de vital importância para que tal empreendimento superasse as expectativas.

Acredito também que o comportamento do projeto modular com o fato social deva ter a mesma ambição que os grandes engenheiros apresentam com relação a natureza. Ajustarem-se a ela, sem ferí-la. Tenho a pretensão de que esse comportamento em muito possa auxiliar o desenvolvimento social de meu país e, quem sabe, até mesmo a outros países com graves problemas referentes as populações carentes.

As considerações a seguir procuram apresentar uma formulação operacional do projeto modular.

4 - A FORMULAÇÃO OPERACIONAL DE ESTRUTURAS MODULARES
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

4 - A FORMULAÇÃO OPERACIONAL DE ESTRUTURAS MODULARES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1 - COMENTÁRIOS PRELIMINARES

Deve-se observar, inicialmente, que todo um trabalho de desenvolvimento modular em assistência social só terá real êxito se o processo global estiver fartamente vinculado a uma realidade operacional bastante efetiva.

Dessa forma, cabe ressaltar que, a rigor, toda a experiência modular da LBA -- em passado recente -- contou muitas vezes, com o apoio de trabalhos que já vinham sendo desenvolvidos pela Instituição, alguns deles, há muitos anos.

Essa circunstância em muito facilitou o desenvolvimento das etapas do projeto, uma vez que as discussões alicerçaram-se em exemplos e situações extremamente palpáveis.

Em termos operacionais deve-se assinalar que o desenvolvimento modular acarretou na LBA o manejo de uma administração por programas -- em convivência com as praxes convencionais.

Essa administração programática foi sendo implantada gradualmente, à medida que surgiam as estruturas modulares e as mesmas começaram a ter ações executivas nas operações de campo.

Deve-se assinalar também o fato de que contou-se com a colaboração inestimável dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No Poder Executivo há que destacar o apoio à LBA pela própria Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Social, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Previdência e Assistência Social, do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Assistência Social do MPAS, dos Governos Estaduais e Municipais.

Há que ressaltar, ainda, a estreita colaboração dos servidores da LBA, de seus Diretores Estaduais, de sua Diretoria Nacional e de seu Conselho Deliberativo, para a consecução dos projetos em pauta. Sem eles a tarefa seria impraticável de ser realizada.

A comunidade merece um destaque especial. A realização de todos os projetos modulares teve a sua colaboração. Era a condição básica para o desenvolvimento de tais eventos. E tal ocorreu, superando todas as expectativas. De Norte a Sul e de Leste a Oeste do País.

Assim, pode-se constatar que a implantação de projetos modulares em larga escala necessitam das seguintes condições básicas, além da exequibilidade técnica:

- 1) Formulações estratégicas em consonância com as diretrizes básicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
- 2) Motivação da instituição e de seus serviços no desenvolvimento do projeto.
- 3) Engajamento da comunidade no "front" de trabalhos.

Finalmente, cabe realçar a colaboração, também inestimável, da imprensa falada, escrita e televisada, de caráter privado e governamental. A ela coube muito de todos os trabalhos de explicitação e de divulgação dos projetos modulares em inúmeras frentes de desenvolvimento dos programas de ação.

Tenho certeza que a execução dos projetos modulares deve-se, em muito, a uma admirável atuação da imprensa brasileira. (*)

4.2 - O DEBATE

A descrição de um tema, uma tese ou um projeto, apresenta sempre como falha, no relato final de sua história, a de ser frequentemente muito reticulada.

Devo ressaltar, frisar e assinalar que inúmeros debates internos na LBA desenvolveram-se durante toda a minha gestão, no tocante aos projetos modulares. Chocaram-se correntes conservadoras e não conservadoras. Os problemas referentes a nova linguagem técnica foram muitos. Os debates foram vivos e acesos. O processo foi intensamente socrático.

Quando hoje efetuo a síntese, verifico que estes vivos posicionamentos foram bastante úteis. Com o correr do tempo o diálogo e o trabalho, principalmente nas ações de campo, apresentaram-se cada vez mais construtivos e serenos.

4.3 - AS PRÉ-CONDIÇÕES

Como já ressaltai anteriormente, o Nordeste foi extremamente importante para o projeto modular. Entretanto, devemos observar que, em síntese, grande parte da base de ação em atividades similares já ocorria na área global de operação da LBA. Isso em muito facilitou o desenvolvimento dos trabalhos e estudos. Foi com o apoio dessas atividades que tornou-se possível modular e padronizar os novos projetos.

(*) Os núcleos internos de imprensa e de comunicação social da LBA tiveram atuação das mais relevantes em todo o processo de implantação das estruturas modulares.

Assim, cabe destacar os seguintes pontos, dentre vários:

- A Região Norte do país foi precursora em atividades especiais nas questões referentes à logística de distribuição de alimentos em projetos de massa e, ao mesmo tempo, nas grandes campanhas de registro civil.
- A Região Sudeste teve a seu cargo o lançamento do Programa de Complementação Alimentar (já como Projeto Modular).
- A Região Sul foi extremamente importante no lançamento do projeto de unidade de apoio ao pré-escolar, na operação delta e nos estudos para lançamento dos Núcleos de Voluntariado em bases modulares e com projetos padrão.
- A Região Centro-Oeste foi estratégica para a implantação do PCA* e também na intensificação dos projetos de massa de registro civil.

Verifica-se, assim, de pronto, uma das grandes virtudes do Projeto Modular. É que vários experimentos e desenvolvimentos de ações regionais podem efetivamente colaborar no amadurecimento do projeto, mediante trocas de informações.

4.4 - O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO MODULAR

As fases de montagem de um Projeto Modular são basicamente as seguintes:

- I) Esboço , o mais geral possível, a nível de pré-projeto do evento modular.
- II) Seleção no campo de iniciativas similares.
- III) Caracterização geral e análise das estruturas similares:
 - a técnica utilizada;
 - a clientela atingida;
 - a estrutura de custos (fixos e variáveis);
 - o apoio da comunidade;

(*) PCA - Programa de Complementação Alimentar

- as técnicas de supervisão, acompanhamento e controle existentes e utilizados;
- os formulários utilizados;
- as condições físicas do local e do meio abrangente;
- as rotinas operacionais;
- a "idade" da experiência em estudo;
- o caráter interdisciplinar existente;
- o "interesse" da comunidade e da clientela no projeto;
- a "maturidade" e a "independência" da experiência.

IV) O Preparo do Manual Preliminar

Com base nos estudos anteriores, forma-se uma equipe interdisciplinar que elabora o Manual Preliminar. Dele consta essencialmente o seguinte:

- a) dimensionamento do Módulo em função da clientela alvo;
- b) características técnicas e operacionais;
- c) custo padrão;
- d) a contrapartida comunitária;
- e) os formulários-padrão;
- f) as rotinas de supervisão;
- g) as rotinas operacionais de campo;
- h) documento-padrão que regerá as relações entre a LBA e a Obra Assistencial.

V) O Projeto-Piloto/Seleção de Obras

Essa etapa tratará especificamente da seleção de regiões e obras assistenciais para o lançamento do projeto piloto.

No caso da LBA, de forma geral, os projetos modulares são testados em áreas urbanas e rurais, concomitantemente.

VI) O Treinamento dos Técnicos Supervisores do Projeto

A equipe assinalada em IV, mediante seminários, treinará a equipe que implantará o projeto no campo. Essa equipe de campo será denominada "equipe multiplicadora". Todo o treinamento baseia-se no Manual Preliminar.

VII) O Treinamento das Equipes Básicas

A seguir, a Equipe Interdisciplinar e a Equipe Multiplicadora, em conjunto ou individualmente a última, reúnem as obras assistenciais e, com o Manual Preliminar efetuam o treinamento dos Recursos Humanos das obras sociais aqui denominadas Equipes Básicas.

VIII) A Implantação do Projeto-Piloto

Após o treinamento das Equipes Básicas e firmados os documentos de obrigações mútuas, essas últimas equipes retornam às suas localidades e iniciam o processo de implantação do projeto-piloto, em condições de operar e utilizar o Manual Preliminar.

A comunidade nessa fase já comparece, praticamente, com grande parte das instalações físicas e contingente substancial de recursos humanos.

Em linguagem de economia aplicada, dir-se-ia que a comunidade assume grande parte dos custos estruturais e o Governo, por seu lado, contribui com parte substancial dos custos variáveis.

É meu ponto-de-vista que no início da implantação deve-se dar grande flexibilidade à comunidade para que a mesma possa adaptar-se gradualmente aos padrões do Manual Preliminar.

IX) O Manual Operacional

Após a implantação do Projeto-Piloto, as equipes multiplicadoras iniciam a supervisão e o acompanhamento dos eventos no campo. Decorridos seis a nove meses da implantação (o período pode ser diverso), reúnem-se as equipes interdisciplinares, as equipes multiplicadoras e as equipes básicas, bem como representantes da comunidade (com depoimentos da clientela), para debate do projeto-piloto e do Manual Preliminar.

São triadas observações, informações, críticas, etc. Este acervo de análises é ordenado dando-se origem a um trabalho que resultará na montagem de um primeiro Manual Operacional já detentor de uma outra realidade de execução do empreendimento modular a nível local. Este pode apresentar substanciais reformulações, inclusive no tocante a CUSTOS.

X) A Multiplicação do Projeto Modular

De posse do Manual Operacional, de filmes, "slides" e significativo material de comunicação visual, o projeto modular apresenta reais condições de ser expandido e multiplicado.

O projeto é apresentado às comunidades e, em seguida, após análises referentes à clientela e o potencial das obras assistenciais, selecionam-se as entidades que irão expandir e multiplicar o projeto a nível local.

Assim, inicia-se novamente um novo ciclo. O MODELO É DINÂMICO. A seqüência básica é a mesma. Futuramente o Manual Operacional será, muito provavelmente, alterado como o foi o PRELIMINAR. Por aproximações sucessivas, Governo e a Comunidade, num processo de interação, irão apurando cada vez mais os trabalhos e os manuais operacionais. O PROJETO MODULAR INICIA O SEU PROCESSO DE GRADUAL E PAULATINO AMADURECIMENTO.

A clientela, como parte da própria comunidade, com o seu interesse e suas observações enriquece todo o projeto de forma extremamente significativa. Ela participa ativamente de todo o processo de formulação.

É claro que a seqüência exposta de (I) a (X) exprime e traduz, de forma geral e simplificada, uma metodologia básica para implantação e desenvolvimento de projetos modulares. Nada impede que iniciativas mais simplificadas possam compactá-lo sensivelmente. Outros experimentos mais complexos e mais sofisticados poderão dilatá-la substancialmente.

Entretanto, várias das experiências modulares da LBA seguiram, de forma geral, essa metodologia básica.

4.5 - A QUESTÃO DOS MÓDULOS DE ABERTURA, DOMINANTE E COMPLEMENTARES

Os críticos significativos das estruturas modulares argüem que cada caso social é um caso. Como tal, a "bateria" de módulos tenderia a despersonalizar o fato social, o que seria grave.

Não concordo de uma forma geral, friso, com tais observações, pelos seguintes motivos:

I) A estrutura modular é puramente operacional. Teoricamente o número de módulos pode ser ilimitado. Assim, para cada problema, poderá haver, em tese, um módulo que bem se ajuste à questão. (ou módulos)

O grave seria se a linguagem modular fosse pobre ou rígida. Se tal não acontecer, pode-se inferir que a um conjunto de problemas sociais corresponderá -- muito provavelmente -- um conjunto de módulos adequado aos requisitos operacionais específicos.

II) Por outro lado os módulos são implantados com o de acordo da clientela e da comunidade. O empreendimento, portanto, não é compulsório, obrigatório. Ele é rigorosamente voluntário.

III) Por outro lado, reconhecemos que certos problemas não são passíveis de equacionamento pelas estruturas modulares. Trata-se de montar, penso eu, um sistema extremamente ágil operacionalmente e não um sistema com a presunção de ser perfeito. Tratar-se-ia de uma utopia.

Deve-se ordenar a execução de operações modulares em uma determinada área, para que o conjunto dessas operações constitua-se num todo harmônico.

O sistema de ordenação modular (SOMAR) pode ser expresso da seguinte forma:

$$\text{SOMAR} = \text{MA} + \text{MD} + \sum \text{MC} + \text{OA}$$

onde, para um determinado período:

MA - Módulo de Abertura / MD - Módulo Dominante /

MC - Somatório de Modelos Complementares /

OA - Operações Amodulares

Identificados os problemas locais de uma comunidade, o MÓDULO DE(*) ABERTURA é aquele que mais facilmente se implanta, tendo em vista o sistema Governo/Comunidade em interação local, considerados todos os aspectos influentes e atuantes de ordem social, técnica, econômica e financeira. Ele é vital, na sua implantação, para o desdobramento de todas as outras estruturas modulares.

MÓDULO DOMINANTE é aquele que concentra, a nível de programa, o maior volume de recursos da comunidade e do Governo (Recursos Humanos, Financeiros, Físicos, etc.) No meu entendimento, este módulo é o mais importante de todo o projeto modular de forma geral.

MÓDULOS COMPLEMENTARES são aqueles que aos poucos vão se agregando ao processo, enriquecendo-o e ajustando-o às principais facetas do panorama social local.

(*) O Módulo de Abertura pode também ser entendido como o de início dos trabalhos.

As OPERAÇÕES AMODULARES são aquelas que por suas características não são passíveis de tratamento padronizado típico das operações modulares.

Neste ponto inúmeras condições de ordem prática poderiam ser efetuadas, tais como:

- a) o módulo de abertura pode coincidir com o módulo dominante;
- b) a relação de dominância pode alterar-se ao longo do tempo, assumindo-a por exemplo um módulo complementar.
- c) certos módulos poderão ser extintos, sendo substituídos por outros, etc.

Como já se frisou anteriormente, o processo é dinâmico e não é improvável tais comportamentos para o sistema ordenado modular (SOMAR).

É claro que o modelo ficará mais sofisticado quando se efetuar, por condições especiais, a agregação de dois sistemas.

Assim, é meu ponto-de-vista, que um sistema de ordenação modular de projetos sociais pode tornar-se extremamente útil em questões de abertura, complementariedade, dominância e agregações operacionais.

Essa linguagem operacional facilita o manejo e a absorção de sistema dinâmicos de intervenção social, sem agredir os fatos especificamente amoduláveis, para os quais deverão ser providenciados projetos especiais.

Devo ressaltar que a escolha do módulo de Abertura, do Módulo Dominante e dos Módulos Complementares é de fundamental importância no sucesso de um programa de assistência social numa determinada área, uma vez que uma escolha inadequada do Módulo de Abertura poderá dificultar o desenvolvimento de operações futuras, e por outro lado, o Módulo Dominante, por sua própria essência é a peça central na implementação e manutenção da intervenção social com o apoio dos Módulos complementares.

O Capítulo posterior apresenta Projetos Modulares desenvolvidos pela LBA no período de abril de 76/março 79.

5 - A EXPERIÊNCIA RECENTE COM PROJETOS

MODULARES NA LBA

5 - A EXPERIÊNCIA RECENTE COM PROJETOS
MODULARES NA LBA

Apresentar-se-ão nessa unidade observações sobre os seguintes projetos modulares da LBA, desenvolvidos no período de abril de 1976/março de 1979:

- Programa de Complementação Alimentar;
- Unidades de Apoio ao Pré-Escolar;
- Núcleos de Voluntariado;
- Registro Civil;
- Operação Delta.

Observe-se que os valores monetários aqui assinalados consideram unicamente os montantes dispendidos pelo Governo Federal por intermédio da LBA, não se assinalando os valores referentes às contrapartidas financeiras das comunidades, bem como seus serviços voluntários e as doações dos mais variados tipos.

Obs.: Os itens 5.1.1, 5.2.1, 5.3.1, 5.4.1 e 5.5.1, são excertos do Relatório Anual da LBA de 1978.

5.1 - PROGRAMA DE COMPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR (*)

5.1.1 - Caracterização Geral

Introdução

O Programa de Complementação Alimentar (PCA), iniciado em 1976 na microrregião de Serrinha, Bahia, e implantado em 1977 em quatro municípios da Baixada Fluminense e na Grande Belo Horizonte, expandiu-se, em 1978, com o início das atividades em Brasília e na Restinga da Marambaia.

Pela distribuição de alimentos industrializados que complementam e reforçam a dieta habitual de sua clientela, o PCA vem atendendo às populações de baixa renda dessas regiões metropolitanas, buscando, assim, combater a acentuada carência nutricional dessas populações, deficiência esta que se reflete, inexoravelmente, no rendimento escolar, na produtividade da força de trabalho e, como consequência óbvia, no comportamento social.

Paralelamente às distribuições mensais dos suplementos alimentares e ao acompanhamento e à avaliação média dos beneficiários do Programa--cerca de 300.000 pessoas (gestantes, nutrizes e crianças de 3 a 36 meses)--o PCA tem gerado, em suas áreas de atuação, diversificadas ações comunitárias de assistência social, constituindo-se, assim e por isso, num eficiente mecanismo, preventivo e não paternalista, de promoção do bem-estar das comunidades que atende.

O PCA enquadra-se na grande prioridade nacional, prioridade para toda uma década, que é o combate frontal à pobreza absoluta, luta que só cessará com a definitiva erradicação da miséria e de todas as suas sequelas e mazelas, como a desnutrição, a subigiene, a subabitação, a mortalidade infantil, a repetência e a evasão escolar, a infância abandonada, o subemprego, o desemprego.

Coerente com seus objetivos, o Programa de Complementação Alimentar procurou operar de forma integrada com os vários departamentos da LBA e ainda com outras entidades atuantes nas áreas de abrangência do Programa.

(*) Relatório Anual da LBA (1978) - Fonte Básica de Referência.

Objetivos

O Programa de Complementação Alimentar constitui intervenção nutricional direta, objetivando a promoção da saúde do indivíduo.

Objetiva, portanto:

- contribuir para a redução das taxas de mortalidade e morbidade materna e infantil, natimortalidade e de crianças nascidas com baixo peso;
- estimular e possibilitar o prolongamento do período de aleitamento materno;
- propiciar condições favoráveis de crescimento e desenvolvimento das crianças na idade pré-escolar;
- aumentar a resistência às doenças infecciosas e a outras enfermidades, reduzindo a pressão sobre os serviços médico-assistenciais;
- mudar atitudes em relação a preconceitos e tabus alimentares.

Operacionalização

A Assessoria de Operações Especiais (AOPE) da Diretoria Nacional da LBA, na execução do Programa, estruturou-se em Núcleo Central (Diretoria Nacional) e Núcleos Funcionais, ligados às Diretorias Estaduais das regiões onde o Programa está sendo desenvolvido.

Coube ao Núcleo Central a tarefa de treinar o pessoal dos Núcleos Funcionais, assessorar o trabalho dos Estados, dar apoio às etapas de cadastramento e distribuição, supervisionar e avaliar todas as atividades, elaborar planos de divulgação e instrumentais de acompanhamento e avaliação. Os Núcleos Funcionais ficaram encarregados da execução de todas as atividades ligadas ao Programa a nível regional.

As comunidades beneficiadas, através de suas Obras Sociais, participam ativamente do Programa, cedendo local e instalações para postos de atendimento, pessoal voluntário para o trabalho, etc.

Foram instalados 262 postos de distribuição em escolas, instituições religiosas, obras assistenciais, etc.

Estado	Município	Número de postos
DISTRITO FEDERAL	Taguatinga	11
	Núcleo Bandeirante	02
	Planaltina	04
	Gama	09
	Guará	03
	Brazilândia	04
	Ceilândia	10
	Paranoá	01
	Torto	01
	TOTAL	44
RIO DE JANEIRO	Nova Iguaçu	47
	Duque de Caxias	32
	São João de Mereti	06
	Nilópolis	06
	Restinga da Marambaia	01
	TOTAL.....	103
MINAS GERAIS	Belo Horizonte	63
	Betim	06
	Contagem	11
	Nova Lima	03
	Sabará	05
	Caeté	02
	Raposos	01
	Santa Luzia	05
	Ibirité	04
	Lagoa Santa	03
	Vespasiano	03
	Pedro Leopoldo	04
	Rio Acima	01
	Ribeirão das Neves	04
TOTAL	115	

Produtos

Os produtos distribuídos, como já mencionado, são complementos alimentares industrializados destinados a atender as pessoas em maior risco de desnutrição, servindo como adicionais à dieta habitual e oferecendo nutrientes e energia em quantidades compatíveis com as necessidades diárias. São alimentos cujas fórmulas foram elaboradas pela Fundação Centro Tropical de Pesquisa e Tecnologia de Alimentos da Universidade de Campinas (UNICAMP).

So03

Sopa salgada, para gestantes, nutrizes e crianças na faixa de 0 a 3 anos.

GH3

Leite para mamadeira destinado a crianças de 3 a 11 meses.

MO2

Vitamina tipo milk-shake para gestantes e crianças de 12 a 36 meses.

Clientela

A clientela cadastrada é selecionada segundo critérios de renda, determinados pela renda familiar mensal (até dois salários mínimos regionais) e pelo número de membros da família.

Recadastramentos periódicos são realizados para atualizar a situação da clientela em razão das mudanças naturais ocorridas: crianças que atingem o limite de idade estabelecido pelo Programa, crianças que ao completarem 12 meses, passam a receber outro tipo de alimento e gestantes que passam a nutrizes.

Clientela Atendida (Pessoas)

U.F.	Gestante	Nutriz	Criança 3/11 m	Criança 11/36 m	Total
RJ	10.296	20.839	25.946	54.578	111.659
BH	11.248	27.380	30.062	65.771	134.461
BSB	4.054	10.301	8.132	17.757	40.244
TOTAL	25.598	58.520	64.140	138.106	286.364

Programas de Sustentação

Sendo um Programa cuja base repousa na comunidade, além da distribuição de nutrientes às populações carentes, linha básica de sua operacionalização, o PCA tem, igualmente, proporcionado um atendimento promocional às comunidades nele envolvidas, através de atividades integradas.

Assim, diversas ações foram planejadas e postas em execução junto à população beneficiária do Programa para complementar a distribuição de alimentos e dar à programação condições de tornar-se fator de promoção social.

Essas atividades, nas áreas de saúde, de assistência social, de assistência judiciária e registro civil e de educação para o trabalho foram desenvolvidas em execução direta e/ou indireta em entrosamento com os diferentes departamentos da LBA e com o apoio e assessoramento técnico, pessoal e material de diversas entidades.

Entre essas atividades paralelas e complementares, que sempre contaram com o engajamento das comunidades atendidas, podemos destacar:

- palestras: higiene, alimentação, primeiros socorros, prevenção contra acidentes, vacinação;
- campanha de Registro Civil;
- campanhas de vacinação;
- atividades agrícolas: cultivo de hortas, plantio de árvores frutíferas;
- atendimento médico-ambulatorial: exames clínicos, de laboratório, radiológicos;
- cursos: corte e costura, primeiros socorros, higiene do lar, tricô e crochê;
- organização de bazares para venda de produtos confeccionados nos cursos;
- formação de grupos de trabalho: de mães, de jovens, de gestantes.

Avaliação Pondo-Estatural

Com o objetivo de avaliar os efeitos do PCA sobre a clientela beneficiada, foi realizada avaliação pondo-estatural, por amostragem, num grupo de 300 menores com 1, 2 e 3 anos justos (100 crianças de cada grupo etário).

A avaliação constou de quatro medições:

- a primeira por ocasião da inscrição do menor;
- a segunda por ocasião da quarta distribuição;
- a terceira na sexta distribuição e,
- a quarta na décima contribuição,

formando-se assim quatro perfis de idade/peso/estatura.

Não foi trabalhada a variável altura, dado o pequeno espaço de tempo decorrido (9 meses) para que houvesse probabilidade de ocorrer aumento significativo. Foram tabulados apenas os casos que se submeteram às quatro medições.

Foi ainda levantado um grupo de controle com o mesmo número de menores a fim de comparar pesos médios de crianças de igual idade sem o benefício da complementação alimentar resultando na aplicação do Teste de Diferença de Duas Médias para testar as variações verificadas nos referidos pesos médios e as probabilidades de serem devidos ao complemento alimentar e não ao acaso.

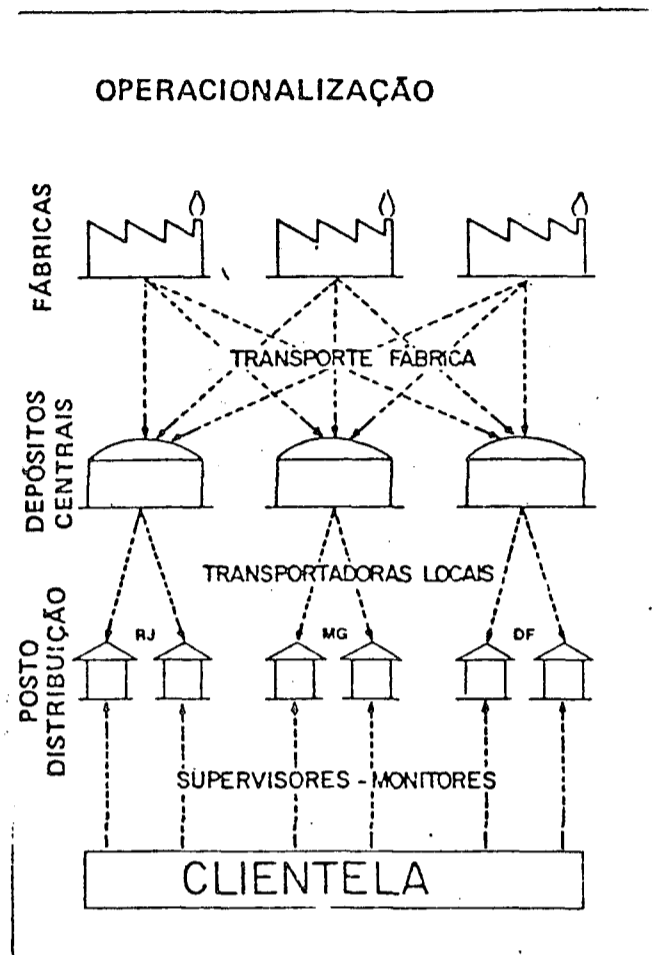
A avaliação revelou resultados positivos, sendo possível concluir que houve aumento significativo de peso em decorrência exclusiva do complemento alimentar.

Considerações Finais

A avaliação realizada em todas as etapas e nos diversos pólos de atuação confirma o acerto do lançamento do PCA junto à população carente dessas regiões.

Na Grande Belo Horizonte, por exemplo, a pesquisa dos resultados após seis meses de execução do Programa, abrangendo depoimentos de 3.020 beneficiários, revelou, na faixa infantil, índices expressivos de melhoria do sistema nervoso, de correção de deficiências do aparelho digestivo e de coordenação motora, assim como estímulo ao apetite, tendo como consequência adicional grande desenvolvimento de crescimento e peso; entre as nutrizes, notável elevação da capacidade -- quantitativa e qualitativa -- do aleitamento; e, entre as gestantes, maior tranquilidade e bem-estar durante a gravidez.

Podemos dizer também, que atualmente a LBA está em condições de expandir sua ação, atingindo outras áreas e aumentando significativamente o número de pessoas beneficiadas pela experiência adquirida nestes dois anos de existência do Programa.



5.1.2 - O Programa de Complementação Alimentar Expresso em Estrutura Modular

Estruturação Modular - Programa de Complementação Alimentar

(Início do Projeto no Campo: 02/77)

- I - Módulo: 1 Posto de Distribuição com, em média, cerca de 1.000 clientes (gestantes, nutrizas e pré-escolares).
- II - Operações Unitárias:
 - II.1) Complementação alimentar da gestante.
 - II.2) Complementação alimentar da nutriz.
 - II.3) Complementação alimentar de pré-escolar (0/12 meses).
 - II.4) Complementação alimentar de pré-escolar (12/36 meses).
- III - Experimentos Precursores e/ou Estudos Básicos UNICAMP/Secretaria de Assistência Social (MPAS): 1/2 anos. (*)
- IV - Manuais Preliminares: Da LBA/UNICAMP/CECOM-LBA (4 meses). (*)
- V - Manuais Operacionais: UNICAMP/CECOM-LBA/AOPE-LBA (4 meses). (*)

(*) O CEPLAB/LBA apoiou, permanentemente as fases III, IV e V, além da logística global de suprimentos do PCA.

- V - Formação de Equipe Interdisciplinar: (1 ano).
 VI - Formação de Equipe Multiplicadora: (3 a 6 meses).
 VII - Formação de Equipe Básica: (2 a 4 meses).
 IX - Custos Básicos Formadores do Módulo (abril de 1978):

Valor Médio

Cliente/ano - Cr\$ 830,00/ano (*) ou
 US\$ 48,00 cliente/ano

X - SOMAR:

- X.1) Módulo de Abertura: atua como projeto ou módulo de abertura.
 X.2) Módulo Dominante: é francamente dominante quando implantado.
 X.3) Módulos Complementares:

Atrai os seguintes módulos complementares	Registro Civil Iniciação Ocupacional Palestras área saúde, campanhas de vacinação. Atividades Agrícolas Atendimento Médico, ambulatorial, etc.
---	--

X.4) Fatores Específicos: a cargo dos Departamentos de Serviços Social/Regionais.

XI - Clientes Agregados no Projeto Modular: cerca de 300.000 gestantes, nutrizes e pré-escolares.

XII - Contrapartida Básica da Comunidade: prédios, instalações e parte dos recursos humanos necessários.

NOTA: O Projeto Global do PCA está subordinado a AOPE/LBA

Observação: A Assessoria da Presidência, as DE, a Superintendência, o DAF e a ASSIMP, colaboraram intensamente em todas as fases do projeto. O CIEPLAB e o NSN apoiaram, juntamente com a AOPE, o desenvolvimento de vários problemas técnicos operacionais.

(*) Adicione-se a este valor cerca de 15% referentes a despesas administrativas.

5.2 - UNIDADES DE APOIO AO PRÉ-ESCOLAR (*)

5.2.1 - Caracterização Geral

O Projeto implantado pela Fundação Legião Brasileira de Assistência em março de 1977, tem como objetivo beneficiar crianças de 0 a 6 anos de idade em seu desenvolvimento bio-psico-social. Para tal, são proporcionados às crianças cuidados médico-odontológicos, nutricionais, recreação, assistência jurídica, educação e o menor é atendido em seu universo família-comunidade.

De acordo com esta filosofia, o Projeto preocupa-se em criar novas perspectivas para as famílias carentes, quanto à elevação de sua renda, na medida em que as mães ou responsáveis têm maior disponibilidade para executar atividades lucrativas. As famílias dos pré-escolares são motivadas à participação grupal e comunitária e o Projeto cria oportunidades para o exercício de atividades produtivas, o que facilita o ingresso dos pais no mercado de trabalho.

As Unidades são sempre vistas dentro do contexto comunitário e devem funcionar coordenadamente com os recursos que se integram nos objetivos do Projeto. A Unidade significa sempre uma exigência ou um produto da comunidade, nunca uma imposição artificial. Caracteriza-se pela adequação das atividades, recursos, instalações, equipamentos, formas de atendimento à situação social da clientela da comunidade de modo geral.

A Unidade inova em matéria de atendimento e, ao ajustar-se à realidade local específica, funciona como mola propulsora desse atendimento.

Em sua operacionalização, o Projeto utiliza-se da capacidade ociosa de espaço físico, equipamento e pessoal de entidades já existentes. Não visa, portanto, em sua primeira etapa, à criação de novas entidades para prestação de serviços, mas sim ao aumento do número de vagas nas instituições já existentes, bem como à elevação do padrão de atendimento à clientela.

A Unidade padrão é constituída por um grupo de 30 (trinta) crianças, com atendimento em regime de quatro horas diárias.

Em seu primeiro ano de funcionamento, isto é, de março a dezembro de 1977, o Projeto proporcionou a criação de 21.280 novas vagas para o atendimento de pré-escolares, através de 725 Unidades, em 16 Estados da Federação.

(*) Relatório Anual da LBA/1978 (Fonte Básica de Referência).

Em 1978, dois aspectos mereceram atenção prioritária para a condução do Projeto:

- 1ª) A obtenção de recursos orçamentários que permitissem a sustentação das vagas criadas no exercício anterior, além de possibilitar a ampliação do Projeto.
- 2ª) A montagem de equipes de supervisão, a níveis nacional e estadual, capazes de garantir o padrão técnico preconizado.

A primeira condição foi satisfeita graças ao apoio decidido que o Projeto obteve de setores do Ministério da Previdência e Assistência Social, notadamente da Secretaria de Assistência Social, tendo sido obtidos recursos que permitiram manter todas as vagas criadas em 1977 e superar a meta de 70.000 crianças atendidas, fixada para 1978.

Quanto à montagem das equipes de supervisão, o primeiro passo foi dado na Diretoria Nacional, com a criação, em março de 1978, do Grupo Executivo do Projeto (GEPCA), vinculado ao Departamento de Serviço Social e integrado por profissionais das várias áreas ligadas ao atendimento ao pré-escolar. O GEPCA teve como tarefa inicial a elaboração de normas e diretrizes básicas para implantação e funcionamento do Projeto.

Outra tarefa desenvolvida pelo GEPCA foi a montagem do esquema de treinamento das equipes estaduais de supervisão.

As tarefas do GEPCA em 1978 podem ser resumidas em:

- a) controle da implantação e desenvolvimento de novas Unidades;
- b) revisão final do Manual Básico;
- c) estabelecimento do esquema de treinamentos regionais, a ser desenvolvido em 1979, em conjunto com o Grupo de Desenvolvimento de Recursos Humanos da LBA.

Objetivos

- Prestar assistência ao pré-escolar carente, na faixa de 0 a 6 anos, proporcionando-lhe condições que favoreçam seu crescimento e desenvolvimento normal, prevenindo, pois, sua futura marginalização social, enfatizando-se os aspectos de nutrição, saúde, recreação, socialização, educação e assistência jurídica.
- Atuar junto à família do pré-escolar motivando-a para a participação grupal e comunitária, buscando assegurar melhores condições de educação e segurança.

- Criar oportunidades e condições, para os pais dos menores atendidos, de exercício de atividades produtivas, possibilitando e facilitando, pois, a ocupação desses responsáveis em funções rentáveis.
- Equipar entidades, propiciando a expansão de sua capacidade de atendimento.
- Mobilizar a comunidade como um todo, de forma a que se conscientize de sua participação efetiva.

Situação Atual do Projeto ao Final de 1978

- Novas Unidades 3.326
- Novas Vagas 128.229

O que representa, ao findar-se o exercício, com o acréscimo da existente em 1977, e que foi mantido, o seguinte quadro:

- Unidades 4.051
- Vagas Criadas 149.509

Temos assim que, ao encerrar-se o ano de 1978, estavam em funcionamento, em todas as unidades da Federação, 4.051 unidades, atendendo 149.509 crianças numa jornada de quatro horas.

O GEPCA pretende ainda promover programas de treinamento de suas equipes, tanto a nível estadual como a nível de Unidades executoras ; buscar através de seu Centro de Estudos melhores alternativas para o atendimento ao pré-escolar; intensificar a avaliação; divulgar o Manual Básico e lançar uma publicação com o objetivo de fornecer informações aos órgãos regionais.

T O T A I S

Órgão Regional	Unidades	Vagas
Acre	31	1.116
Amazonas	68	2.340
Pará	300	10.812
Amapá	08	288
Rondônia	32	1.149
Roraima	10	360
Maranhão	75	2.700
Piauí	86	3.096
Rio Grande do Norte	355	12.780
Ceará	380	13.680
Paraíba	55	1.980
Pernambuco	136	4.896
Alagoas	152	5.472
Sergipe	162	5.832
Bahia	155	6.810
Minas Gerais	199	7.164
Espírito Santo	160	5.760
Rio de Janeiro	65	2.340
CREM/Rio de Janeiro	173	6.228
São Paulo	302	10.810
Paraná	166	5.840
Santa Catarina	129	4.644
Rio Grande do Sul	446	16.816
Goiás	193	6.948
Mato Grosso	100	3.868
BRASÍLIA	113	5.780
T O T A I S	4.051	149.509

5.2.2 - A Unidade de Apoio ao Pré-Escolar Expressa em Estrutura ModularEstrutura Modular - Unidade de Apoio ao Pré-Escolar

- I) Módulo: unidade com capacidade para 30 a 36 crianças, em jornada de 4 a 8 horas de permanência.
- II) Operações Unitárias: cuidados médicos, odontológicos, nutricionais, recreação, assistência jurídica, educação.
- III) Experimentos Precursores e/ou Estudos Básicos: experiência geral da LBA com pré-escolar e, em especial, o Nordeste/DSS da LBA - DN.
- IV) Manuais Preliminares: equipe interdisciplinar da Diretoria Nacional da LBA, Diretorias Estaduais de Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul (2 meses).
- V) Manuais Operacionais: (8 meses).
Grupo Especial de Projetos da Diretoria Nacional / Departamento de Serviço Social da LBA. e equipe interdisciplinares da DN.
- VI) Formação de equipe interdisciplinar: (3 meses).
- VII) Formação de equipes multiplicadoras: (2 meses).
- VIII) Formação de equipes básicas: (1 mês).
- IX) Custos Básicos Fornecedores do Módulo (janeiro de 1979):
- IX.1) Criança-ano (jornada de 4 horas): Cr\$ 3.000,00/criança-ano ou US\$ 137,6/criança-ano.
- IX.2) Criança-ano (jornada de 8 horas): Cr\$ 6.000,00/criança-ano ou US\$ 275,2/criança-ano.
- X) SOMAR:
- X.1) Módulo de Abertura: pode atuar nessas características.
- X.2) Módulo Dominante: apresenta condições de dominância;
- X.3) Módulos Complementares:

Atrai os seguintes módulos complementares

Registro Civil
Iniciação Ocupacional
Palestras Comunitárias
Operação Delta
Práticas Agrícolas
Atendimento Ambulatorial e Médico

A Unidade de Apoio também pode operar como módulo complementar.

OBSERVAÇÃO: Essas atividades são prestadas não só às crianças, como também às comunidades envolventes da unidade.

XI) Clientes Agregados no Projeto: cerca de 150.000 crianças.

XII) Contrapartida Básica da Comunidade: prédios, instalações e recursos humanos.

5.3 - NÚCLEO DE VOLUNTARIADO (*)

5.3.1 - Característica Geral

Desde a sua fundação, por ocasião da II Guerra Mundial, contou a LBA com a participação efetiva de voluntários na execução de suas atividades e programas, destacando-se então a formação do "Corpo de Voluntários". Ao encerrar-se a Guerra, muitos destes elementos continuaram prestando serviços voluntários à comunidade através da Legião.

Para interiorizar suas atividades a LBA criou as Comissões Municipais que, ao serem extintas, deram origem aos atuais Núcleos de Voluntariado

O Núcleo é uma unidade de trabalho voluntário, organizado, coordenado por uma diretoria que se propõe a realizar tarefas supervisionadas dentro da programação da LBA sem nenhum vínculo empregatício. O Núcleo é, pois, uma unidade eminentemente voluntária, onde seus integrantes prestam serviços à comunidade sob a orientação da LBA.

O Núcleo de Voluntariado representa a LBA perante a comunidade e, por sua vez, serve de veículo para trazer até as Diretorias Regionais as necessidades e anseios da mesma.

As regiões sul e sudeste têm apresentado as maiores concentrações de atividades desenvolvidas por voluntários, seguindo-se as regiões nordeste e centro-oeste em escala menor, porém com uma constante preocupação em tornar mais abrangente a ação legionária.

São atribuições dos Núcleos de Voluntariado:

- Planejar e executar, sob supervisão técnica em sua comunidade, a programação específica da LBA, de acordo com as prioridades ditadas pelos Órgãos Regionais, através dos Centros Regionais;
- promover a Ação Comunitária, com vistas à integração da comunidade no processo global de desenvolvimento;
- motivar os dirigentes de Obras e os interessados em assuntos sociais, quanto à natureza e extensão dos problemas da comunidade, treinando-os para uma efetiva participação;
- atuar como órgãos catalisadores dos recursos e iniciativas locais, a fim de que cada comunidade mantenha e opere serviços de Assistência Social necessária ao meio;

- manter atendimentos com Obras Sociais afins, tendo em vista a celebração de convênios de cooperação técnica e financeira;
- cumprir as determinações do Centro Regional, apresentando -
-lhe contas de suas atividades, nos moldes das instruções que estejam em vigor.

A programação de cada Núcleo de Voluntariado deverá atingir diretamente sua população alvo, dentro das atividades específicas da LBA:

- materno infantil
- atendimento ao menor
- registro civil
- iniciação ocupacional
- educação para a saúde
- complementação alimentar
- complementação terapêutica
- atendimento ao excepcional
- atendimento ao idoso
- ação comunitária
- pré-escolares
- escolares e adolescentes
- gestantes
- nutrizes
- excepcionais
- idosos em seu universo família-comunidade.

Através da atuação dos Núcleos de Voluntariado o que se procura obter é a participação da comunidade na solução de seus problemas próprios, o que é válido e imprescindível na Ação Comunitária.

A expansão do trabalho dos Núcleos de Voluntariado a nível nacional está embasada na avaliação dos seguintes indicadores:

- . maior abrangência da área de ação e ampliação do atendimento
- . participação local
- . baixo custo operacional

Em 1977 a LBA contava com uma rede de 124 Núcleos, tendo sido ampliada, em 78, para 428 com unidades em quase todas as Unidades da Federação.

<u>U. Federação</u>	<u>Número</u>	<u>U. Federação</u>	<u>Número</u>
Amazonas	05	Minas Gerais	15
Amapá	01	Esp. Santo	32
Pará	10	R. de Janeiro	15
Acre	07		
Subtotal	23	Subtotal	62
Maranhão	20	R.G.do Sul	181
Ceará	10	Santa Catarina	11
R.G.do Norte	20	Paraná	50
Paraíba	11		
Pernambuco	04	Subtotal	242
Alagoas	12		
Sergipe	05	Goiás	05
Bahia	10	Brasília	04
Subtotal	92		
		Subtotal	09
TOTAL GERAL			428

(*) Relatório Anual LBA (1978) - Fonte Básica

5.3.2 - O Núcleo de Voluntariado Expresso em Estrutura Modular

Observação Inicial

O Núcleo de Voluntariado é um equipamento básico da LBA. Ele presta vários serviços à população carente mas, sem dúvida alguma, um de seus melhores atributos é o de poder operar como vetor ou parâmetro de agregação da clientela, possibilitando o desenvolvimento de uma gama imensa de trabalhos.

A sua modulação foi extremamente árdua e dispendeu cerca de 18 a 21 meses de inúmeros trabalhos, análises e seminários.

Esses estudos permitiram identificar que para cada unidade monetária que a LBA alocava a um NV a comunidade pode contrapor potencialmente cerca de 3 a 4 vezes mais (se os serviços voluntários e os dados fossem valorados, é claro):

O Núcleo de Voluntariado Padrão procurava atender a seguinte clientela padrão/ano:

1) pré-escolares	:	480	
2) gestantes e nutrizes	:	360	
3) clientes em atendimento especial	:	480	
4) grupo-infanto-juvenil	:	200	
5) formação de lideranças	:	145	
6) clientes em palestras de ação comunitária	:	1.000	
7) clientes em outros programas	:	<u>335</u>	
TOTAL	:	3.000	clientes/NV padrão.

A previsão de gastos ou aplicação do Governo em um Núcleo de Voluntariado Padrão a níveis de abril de 1978 era da ordem de Cr\$ 400.000,00 /NV ano para aquela clientela de 3.000 pessoas, dos quais parte substancial em programas de caráter não ocasional.

Aquele montante seria equivalente a cerca de US\$ 22.144,00, ou cerca de US\$ 7,40 per-capita.

Entretanto, em 1978 contou-se com um valor para cada NV inferior ao orçado, o que repercutiu na clientela a ser atendida. Assim, a experiência foi extremamente válida ao modularmos e padronizarmos equipamentos tradicionais da LBA. Ele preenche de forma muito significativa todo um papel operacional e agregador.

ESTRUTURA MODULAR/NÚCLEO DE VOLUNTARIADO

- I) Módulo - Núcleo de Voluntariado, como expresso na observação inicial.
- II) Operações Unitárias: como expresso no sumário da clientela a ser atendida.

- III) Experimentos Precursores e/ou estudos básicos: toda uma experiência da LBA como um todo e, em especial, do Rio Grande do Sul Superintendência DN (*)
- IV) Manuais Preliminares: Operação Marco/Diretoria Nacional da LBA (18/21 meses) DSS - LBA/DN
- V) Manuais Operacionais: Operação Marco/Diretorias Estaduais (Em formação ao final de 1978) DSS - LBA/DN
- VI) Formulação de Equipe Interdisciplinar (12 meses).
- VII) Formação de Equipes Multiplicadoras (4 meses-previsão).
- VIII) Formação de Equipes Básicas (2 a 4 meses - Previsão).
- IX) Custos Básicos Formadores do Módulo (Previsão) (Cr\$ Abril de 1978):
- | | | |
|-----------------------------------|---|-------------------|
| a) Por Núcleo de Voluntariado/ano | [| - Cr\$ 383.100,00 |
| | | - US\$ 22.144,50 |
| b) Per-Capita/Ano | [| - Cr\$ 128,00 |
| | | - US\$ 7,40 |
- X) SOMAR:
- X.1) Módulo de Abertura: pode atender como tal;
- X.2) Módulo Dominante: pode atuar como tal;
- X.3) Módulo Complementar: pode atuar como tal.
- XI) Clientes agregados no projeto modular:
Cerca de 210.000 em 300 módulos, correspondentes a 300 NV'S.
- XII) Contrapartida básica da comunidade: prédios, instalações, bens, serviços e recursos humanos.

Observação Final

Esses valores referidos em XI são bastante inferiores às metas, pelo fato de que os recursos orçamentários não foram disponíveis no seu total, como também muitos NV'S só iriam ser implantados já no segundo semestre de 1978. Assim, as estruturas modulares não puderam entrar em regime, como projetado.

Observe-se também, que caso implantem-se Centros Regionais (um para cada 20 NV'S em média) para apoio dos Núcleos de Voluntariado, os valores finais poderão ser expandidos de 20% a 40%.

(*) A Assessoria da Presidência colaborou na formulação de várias etapas do Projeto Básico.

5.4 - REGISTRO CIVIL DE MASSA (*)

5.4.1 - Caracterização Geral

Programa de Legalização do Homem Brasileiro - Justificativa

No processo de promoção social do quarto estrato, isto é, da parcela mais desfavorecida da população brasileira, impõe-se, de forma prioritária, um atendimento rápido e eficiente com vistas a uma satisfação integral das carências básicas dos indivíduos, grupos e comunidades que compõem esse quarto estrato, tão logo sejam identificados e pertinentemente diagnosticados seus múltiplos problemas.

Um desses problemas, detectados pela LBA, após a análise de estudos realizados, levantamento de dados e pesquisas e observações realizadas em viagens de supervisão aos municípios, foi a falta generalizada, por parte considerável da população carente-clientela específica da LBA - de documentação legal.

Um grande número de brasileiros inexistente oficialmente.

Diante de tal realidade a LBA planejou uma Programação Especial de Registro Civil com o objetivo de diminuir esta necessidade.

Objetivo Geral

Oferecer ao quarto estrato da população brasileira oportunidade de legalizar sua situação quanto ao registro civil, podendo, assim, cumprir exigências da sociedade contemporânea, evitando sua marginalização e, conseqüentemente, objetivando sua participação e integração na comunidade.

Objetivos Específicos

- facilitar o ingresso, tanto de menores como de adultos, na rede escolar;
- possibilitar o ingresso de adolescentes e adultos em cursos profissionalizantes;
- facilitar o encaminhamento ao mercado de trabalho;
- facilitar o encaminhamento ao serviço militar obrigatório;
- possibilitar a legalização de dependentes junto a outros órgãos assistenciais.

(*) Relatório da LBA (1978) - Fonte Básica de Referência

Desenvolvimento

A LBA implantou, em agosto de 1977, em doze Unidades da Federação, a Programação Integrada LBA/Rural, que apresenta, como uma de suas linhas básicas de atuação, o Programa de Promoção Familiar pelo Registro Civil cujo objetivo imediato é fornecer à clientela carente, em execução direta, com envolvimento das entidades competentes, a documentação legal básica necessária do objetivo maior: a promoção social do homem brasileiro.

O êxito da fase inicial (1977) da programação realizada junto à população, devidamente mobilizada e conscientizada, provou que a clientela responde com receptividade ao apelo das entidades.

Em 1978, em razão dos resultados alcançados em 77 (67.883 atendimentos em 3 meses) e ainda do entusiasmo das equipes técnicas envolvidas e da adesão de entidades e beneficiários a LBA decidiu dar continuidade à programação, intensificando a ação (aumento de metas e do número de municípios envolvidos) naqueles Estados/Territórios onde o trabalho havia sido iniciado.

No segundo semestre do ano a supervisão realizada mostrava áreas onde se poderia e deveria ampliar ainda mais o Programa de Registro Civil. Assim, atendendo a apelos das Diretorias, de entidades municipais e da clientela, foram elaborados projetos aditivos ao Programa, ampliando, então, a área de abrangência para todo o território nacional.

Metas

Como meta a ser alcançada em 1978 (incluindo o atendimento convencional), foi estipulado o fornecimento de registro civil a 1.100.000 brasileiros que passaria a existir legalmente e teriam sua documentação básica legalizada pela atuação sistemática da LBA junto à comunidade. Esta meta corresponde a mais do dobro dos resultados alcançados em 1977 (427.364 registros).

No desenvolvimento do Programa a LBA contou com o apoio de diversas entidades oficiais e particulares, tanto sob a forma de colaboração direta como de fornecimento de melhores condições para a evolução dos trabalhos. Podemos citar as Prefeituras Municipais, Corregedorias Estaduais, Juizes de Direito, Igrejas, Maçonaria, Corporações Militares, Sindicatos de Trabalhadores Rurais etc.

As metas foram ultrapassadas com a realização de 1.434.469 atendimentos.

Custos

Para o atingimento da meta de 1.100.000 registros foram alocados ao Programa de Registro Civil Cr\$ 65.000.000,00. Foi tomado como base para o cálculo de recursos um custo médio unitário de Cr\$ 59,00, dos quais Cr\$. 40,00 equivalem às custas cartorárias e Cr\$ 19,00 as despesas de infra-estrutura (pagamento de pessoal, material, transporte, impressão de formulários etc). O custo médio cartorário variou de Cr\$15,00 à Cr\$70,00, havendo diferenças tanto entre as Unidades da Federação como entre os cartórios de um mesmo Estado.

Com estes recursos (calculados para 1.100.000 atendimentos) foram realizados 1.434.469 atendimentos, tendo havido portanto, uma diminuição do custo previsto de Cr\$ 59,00 para Cr\$ 46,00.

Deve-se este barateamento à grande colaboração conseguida nas comunidades, principalmente a baixa do custo cartorário. A cessão de locais para atuação, colocação de funcionários à disposição do Programa, engajamento de voluntários, foram também razões para o custo alcançado.

Recursos Humanos

No projeto estava prevista, para a realização de todas as atividades de Registro Civil, a atuação dos Serviços/Setores Jurídicos dos Estados/Territórios, bem como a contratação de elementoss (Agentes de Registro Civil) com a tarefa de atender o cliente (entrevista, preenchimento de formulários, encaminhamento ao cartório). No desenvolvimento do Programa isto nem sempre ocorreu porque contou a LBA com a cessão de pessoal por parte de entidades (Prefeituras, Sindicatos, etc) e com o trabalho de voluntários, o que representou, logicamente, economia para a Programação.

A presença constante dos Serviços/Setores Jurídicos em todas as etapas do Programa (divulgação, implantação, desenvolvimento, avaliação) e em todos os níveis de execução, atuando junto às autoridades locais, às entidades envolvidas, à equipe de execução e à comunidade foi fator de sucesso e garantia da qualidade do trabalho realizado.

A metodologia adotada, de execução direta, possibilitou:

- a diminuição de possíveis incorreções nos dados oferecidos à lavratura dos atos, pela atuação de elementos pelos Serviços Jurídicos e conseqüente redução de retificações nos termos de Registro Civil;

- certeza do atendimento (pelo cartório) ao cliente encaminhado pelo Agente de Registro Civil;
- maior rapidez no atendimento à clientela;
- facilidade no acompanhamento, supervisão e avaliação da Programação;
- diminuição do custo médio operacional pela redução das custas cartorárias acertadas com os Cartórios e pelo engajamento de outros recursos (materiais e humanos) oferecidos pelas comunidades;
- adoção de formulários padronizados de Registro Civil que garantem melhor controle técnico do atendimento dispensado ao cliente desde a entrevista inicial até o posterior encaminhamento ao cartório e melhor controle financeiro da Programação (formulários 1.1.3 e 1.1.19);
- supervisão direta dos Serviços/Setores Jurídicos aos cartórios de Registro Civil envolvidos na Programação;
- oportunidade de trabalho integrado com outras entidades;
- efetiva divulgação e projeção da LBA junto à clientela e instituições da comunidade.

Continuidade

A porcentagem da população brasileira que não possui registro civil, inexistindo, portanto, oficialmente, é de aproximadamente 10%. Pela experiência adquirida nestes 17 meses de programação a LBA sente-se capacitada a legalizar a situação desta camada da população, no tocante a Registro Civil, num prazo máximo de cinco anos. Como indicadores que comprovam esta afirmativa podemos citar:

- metas ultrapassadas;
- interiorização (número de municípios atingidos);
- execução direta no interior;
- envolvimento com outras entidades;
- envolvimento de população.

Sustentando o trabalho executado, pretende-se dar continuidade ao Programa em municípios onde a necessidade do momento tenha sido superada, a fim de atender a novas solicitações surgidas pelo natural aumento da população e pela migração constante, através de outras entidades sempre que não

houver condições de a LBA atuar por seus próprios elementos. Pretende-se, ainda, expandir o Programa pelo fornecimento de outros documentos, como Carteira de Trabalho, Título de Eleitor, Certificado de Serviço Militar etc., atuando em conjunto com órgãos encarregados de expedir esta documentação e aprimorando-se, cada vez mais, o atendimento à população.

BRASIL 1978

PROGRAMA	RESULTADOS
LBA/Funrural	422.752
LBA/Funrural (ampliação)	673.210
Convencional	338.507
TOTAL	1.434.469

PROGRAMAÇÃO ESPECIAL (1978)

Regiões	Estados	Atendimentos
Norte	Amazonas	10.196
	Pará	110.846
	Rondônia	4.770
	Roraima	7.683
	Amapá	2.525
	Acre	4.066
	Subtotal	140.086
Nordeste	Maranhão	28.237
	Piauí	8.706
	Ceará	34.810
	Rio Grande do Norte	84.274
	Paraíba	55.742
	Pernambuco	62.892
	Alagoas	21.150
	Sergipe	44.563
	Bahia	141.469
	Subtotal	481.843
Sudeste	Minas Gerais	32.880
	Espírito Santo	19.723
	Rio de Janeiro	67.166
	CREM-RJ	36.000
	São Paulo	55.820
	Subtotal	211.589
Sul	Paraná	29.090
	Santa Catarina	58.278
	Rio Grande do Sul	21.766
	Subtotal	109.134
Centro Oeste	Mato Grosso	6.306
	Goiás	138.910
	Brasília	8.094
	Subtotal	153.310
	TOTAL GERAL	1.095.962

Essa Programação Especial é a que sofreu o tratamento modular. O atendimento convencional não foi aqui considerado.

5.4.2 = O Registro Civil de Apoio ao Pré-Escolar Expresso em Estruturas Modulares

Observação: É interessante observar que, neste caso, é uma equipe de trabalho regional que caracteriza-se como módulo operacional. Ela compõe-se basicamente de dois procuradores e de 2 a 3 agentes administrativos.

Estrutura Modular

Registro Civil de Massa:

- I) Módulo - como referido observação anterior.
- II) Operações unitárias - atendimentos individuais.
- III) Experimentos Precursores e/ou Estudos Básicos: Experiência Geral da LBA, desde as suas origens Experiências Precursoras De/Pará em 1977 / Assessoria da Presidência.
- IV) Manuais Preliminares:
Procuradorias Geral e Estaduais da LBA em conjunto com o CECOM/LBA (2 a 4 meses).
- V) Manuais Operacionais (2 a 4 meses)
Manuais Operacionais (4)
- VI) Formação de Equipe Interdisciplinar (2 a 3 meses)
- VII) Formação de Equipes Multiplicadora (1 a 2 meses)
- VIII) Formação de Equipes Básicas (1 mês).
- IX) Custos Básicos Formadores do Módulo (julho de 1978)
Cerca de Cr\$ 46,00, por atendimento ou US\$ 2,5/atendimento
- X) SOMAR

10.1 - Módulo de Abertura:

Pode ser utilizado como tal.

10.2 - Módulo Dominante:

não apresenta características vigorosas de dominância:

10.3 - Módulos Complementares:

Têm grande propensão a atuar como módulo complementar:

XI) Clientes Agregados ao Programa Modular:

Cerca de 1.100.000 atendimentos em 1978.

XII) Contrapartida Básica da Comunidade.

Prédios, instalações e Recursos Humanos.

5.5 - OPERAÇÃO DELTA (*)

5.5.1 - Caracterização Geral

O Departamento de Educação para o Trabalho (DET) tem por objetivo auxiliar a população carente no processo de ascensão social pela promoção de cursos de iniciação e formação profissional que permitam colocação imediata no mercado de trabalho e conseqüente aumento da renda familiar.

O DET atua em todas as Unidades da Federação através de suas unidades próprias - execução direta - ou por meio de convênios com entidades públicas ou particulares - execução indireta. As equipes das Divisões de Educação para o Trabalho das Diretorias Estaduais e Territoriais planejam, coordenam, supervisionam e avaliam as atividades em execução direta e supervisionam e avaliam o trabalho das entidades convenientes.

A nível de Diretoria Nacional conta o DET com as Divisões de:

- Programação - fornece diretrizes para a elaboração dos planejamentos regionais; avalia a programação das Diretorias Estaduais e Territoriais.
- Orientação e Coordenação - acompanha o desenvolvimento dos trabalhos nas Unidades da Federação, tanto quantitativa como qualitativamente.

Com o objetivo de melhor preparar o homem para o exercício de uma profissão são adicionados aos cursos promovidos pelo DET atividades complementares com noções sobre higiene, saúde, segurança do trabalho, previdência social, relações humanas, etc.

Programa Delta

O Departamento de Educação para o Trabalho, buscando ampliar sua escala de atendimento em todo o território nacional, implantou, em 1978, um projeto de iniciação profissional (Projeto Delta), que, num curto espaço de tempo, procura dar possibilidade à população atendida de criar melhores condições de subsistência e de aumento da renda familiar. Os princípios básicos desse projeto são a redução da carga horária (com conseqüente aumento da clientela e rápido retorno do benefício) variando entre 60 a 80 horas, e apresentação de grande variedade de cursos, ajustando-se às necessidades mais imediatas tanto da clientela quanto de cada região e/ou comunidade.

São cursos ligados às áreas:

- a) de vestuário, lazer, cuidados domésticos básicos;
- b) de saúde (Primeiros Socorros e Higiene do Lar).

(*) Relatórios Anual da IBA de 1978 (Fonte Básica de Referência).

- c) de alimentação (hortas grupais) ;
(criação galinhas);
(organização de pomares);
- d) de construção civil;
- e) de fabricação de brinquedos e móveis a serem utilizados nas creches.

ESTRUTURA MODULAR OPERAÇÃO DELTA

- I) Módulo - Turmas de 15 a 30 alunos.
- II) Operações unitárias:
atividades educativas para Formação de Treinandos.
- III) Experimentos Precursores e/ou Estudos Básicos: Diretorias Estaduais da LBA (cerca de uma quinzena) e atividades tradicionais da LBA.
- IV) Manuais Preliminares
Equipe da Diretoria Nacional e Diretorias Estaduais (2 a 5 meses)
DET - LBA/DN
- V) Manuais Operacionais
Em elaboração ao final de 1978 pelas equipes antes referidas.
- VI) Formação de Equipes Interdisciplinares (de 2 a 7 meses)
- VII) Formação de Equipes Multiplicadoras (de 2 a 4 meses)
- VIII) Formação de Equipes Básicas (de 2 a 3 meses)
- IX) Custos Básicos (valor Médio) cerca de Cr\$100 por aluno (julho 1978 ou US\$ 5,4/aluno.
- X) SOMAR
 - 10.1 - Módulo de Abertura: pode atuar como tal.
 - 10.2 - Módulo Dominante: pode atuar como tal em condições muito especiais.
 - 10.3 - Módulo Complementar: é um módulo complementar por excelência.
- XI) Clientes Agregados ao Projeto: cerca de 240.000 em 1978
- XII) Contrapartida da Comunidade: prédios, instalações e recursos humanos.

QUADRO RESUMO DA ESTIMATIVA DE CUSTOS PER CAPITA (*)
EM ESTRUTURAS MODULARES
 (US\$/Cliente)

MÓDULOS	CUSTOS MÉDIOS PER CAPITA
Programa de Complementação Alimentar	Cerca de US\$55,00 por cliente anual (**)
Unidades de Apoio ao Pré-Escolar	US\$ 275,2 por cliente anual com permanência diária de 8 horas
Núcleo Voluntariado	US\$ 7,4 por cliente anual
Registro Civil de Massa	US\$ 2,5 por atendimento
Operação Delta	US\$ 5,4 por aluno

(*) Esses valores não consideram a contrapartida financeira da comunidade. Traduzem unicamente os gastos diretos do Governo Federal.

(**) Este valor inclui despesas administrativas. Essa estimativa é efetuada com referência a período em que se contava com aquisição de matéria prima básica dos estoques reguladores do Governo Federal. Tal circunstância não se verificando o presente valor poderá ter a sua estimativa expandida em cerca de 5 a 12%

SIGLAS UTILIZADAS NO TRABALHOSIGLAS FEDERAIS

- MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
 LBA - Fundação Legião Brasileira de Assistência
 DF - Distrito Federal

SIGLAS ADMINISTRATIVAS DA IBA

- DSS - Departamento de Serviço Social
 DET - Departamento de Educação para o Trabalho
 NSN - Núcleo de Saúde e Nutrição
 PG - Procuradoria Geral
 DAF - Departamento de Administração e Finanças
 ASCOM - Assessoria de Comunicação Social
 ASSIMP - Assessoria de Imprensa
 Posteriormente à minha gestão a ASCOM e ASSIMP, foram reunidas em um novo Departamento (DECOM)
 CECOM - Centro de Estudos Comunitários
 CEPLAB - Centro de Planejamento Básico
 Posteriormente à minha gestão CECOM e CEPLAB foram reunidos em um novo Departamento (DEPEX)
 AOPE - Assessoria de Operação Especiais
 MARCO - Multiação Regional Comunitária (Programa de Ação)
 NV - Núcleo de Voluntariado
 DE - Diretoria Estadual da IBA
 DN - Diretoria Nacional da IBA
 CD - Conselho Deliberativo da IBA
 PCA - Programa de Complementação Alimentar
 GEPCA - Grupo Especial de Trabalho para Implantação do Projeto de Unidades de Apoio ao Pré-Escolar

OUTRAS SIGLAS

- SAS - Secretaria de Assistência Social do MPAS
 UNICAMP - Universidade de Campinas

6 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



6 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Como conclusões e recomendações e com base no depoimento efetuado, apresento à UNICEF, à CEPAL e aos Técnicos presentes ao Simpósio, os seguintes temas:

- 1) A linguagem operacional da área social, apesar de extremamente versátil, pode ser enriquecida. É meu ponto-de-vista que linguagens operacionais da engenharia, da área econômica e da engenharia econômica são aplicáveis a determinados problemas da área social. Os reflexos dessa atitude, a meu ver, seriam extremamente benéficos.
- 2) Esta reoperacionalização dever-se-ia apoiar em operações unitárias, custos-padrão e estruturas modulares.
- 3) O sistema de ordenação modular (SOMAR) é essencialmente dinâmico. Os métodos adotados permitem uma evolução contínua e gradativa das operações unitárias e modulares.
- 4) A reunião Governo e Comunidade, em muito colabora para o desenvolvimento de programas de assistência social. O sistema modular facilita sobretudo a compreensão e o engajamento de estratos comunitários não familiarizados com questões da área social.
- 5) O sistema modular possibilita o desenvolvimento expedito de uma série de projetos, programas e planos no campo do planejamento econômico e social.
- 6) A experiência da LBA evidencia que o grande capítulo DA CRIANÇA na Assistência Social insere-se direta ou indiretamente em todas as estruturas modulares estudadas, testadas e desenvolvidas pela Instituição.
- 7) O Sistema Modular facilita a ordenação e constituição de equipes interdisciplinares essenciais ao desenvolvimento de projetos de assistência social.
- 8) O Sistema Modular pode ser aplicado a atividades-meio e atividades-fim. Como tal, ele pode ser utilizado em questões administrativas, técnicas e operacionais.

- 9) O Sistema Modular só terá sentido se a sua operacionalização tiver profundas características práticas e não se basear em situações irrealísticas. A combinação de estruturas modulares permite a operacionalização de sistemas polimorfos.

- 10) A implantação gradual de um Sistema Modular facilita sobretudo a comunicação, diálogo e os estudos entre diversas regiões de um país e, até mesmo, eventualmente entre países. O Sistema Modular pode ser eventualmente o embrião de relevantes sistemas de intercâmbio, extremamente importantes para o desenvolvimento de uma série de atividades da assistência social.

Como ex-Presidente da LBA e como profissional liberal, posso afirmar que tais projetos modulares constituíram-se numa experiência extremamente válida para os programas de assistência social no Brasil.

Há muito que fazer para o contínuo aperfeiçoamento daqueles modelos. Mas, de certa forma, a primeira de muitas etapas já começa a ser vencida.

Espero que esses modestos comentários possam de alguma forma ser úteis à grande disciplina da assistência social em problemas referentes a países em processo de desenvolvimento econômico e social e com significativos bolsões de pobreza neles inseridos.

FONTES BÁSICAS DE REFERÊNCIA DO TRABALHO:

PALESTRAS E ESTUDOS DO ENGENHEIRO LUIZ FERNANDO DA SILVA PINTO

E O RELATÓRIO ANUAL DA LBA (1978)

