

**AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS
COMUNITÁRIAS NO PARANÁ
Relatório nº 1 - Volume 1**

**CONVÊNIO
INTERAMERICAN FOUNDATION - IAF**

CURITIBA

JULHO/1987

IS9a IPARDES - Fundação Edison Vieira.
Avaliação de experiências comunitárias no
Paraná: relatório no 1. Curitiba, 1987.
2v.
Conteúdo:-v.1: Texto.-v.2 cadastro
Convênio Interamerican Foundation/IPARDES

1.Política social-Paraná. 2.Ação comunitária-Paraná. I.Título.

CDU 304:301.105(816.2)

IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA

CARLOS ARTUR KRÖGER PASSOS - Diretor-Presidente

NEI CELSO FATUCH - Secretário Geral

CARLOS MANUEL V. A. SANTOS - Coordenador de Pesquisa

ZÉLIA HILLÉO PAVÃO - Coordenadora do Centro Estadual de Estatística

EUCLIDES MARCHI - Coordenador do Centro de Treinamento Para o Desenvolvimento

EQUIPE TÉCNICA

Claudemir G. Liberal (acadêmico de economia), Darli Machado Sant'Ana (socióloga), Demian Castro (economista), Luciene Pazinato da Silva (acadêmico de sociologia), Maria José Rosseti (socióloga), Marisa Sugamoto (socióloga), Rosângela Digiovanni (antropóloga), Sandra Jacqueline Stoll (antropóloga) -coordenadora

APOIO TÉCNICO OPERACIONAL

Luiza de Fátima Pilatti M. Lourenço (normalização bibliográfica), Letícia T.C. Koniariski (editoração), Maria Cristina Ferreira (revisão), Norma Consuelo dos Santos (operação e digitação), Édson Luiz Rigoni (reprografia).

SUMÁRIO

VOLUME 1

LISTA DE SIGLAS.....	iv
APRESENTAÇÃO.....	v
1 O CAMPO DAS EXPERIÊNCIAS COMUNITARIAS NO PARANÁ: UM PRIMEIRO MAPEAMENTO.....	1
1.1 EXPERIÊNCIAS COMUNITARIAS NO PARANÁ E AÇÃO GOVERNAMENTAL: OS ANOS 80.....	5
1.2 EXPERIÊNCIAS COMUNITARIAS DE TRABALHO E SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR NO PARANÁ: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	14
1.2.1 Experiências Comunitárias Cadastradas.....	16
2 PESQUISA DE CAMPO: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	29
2.1 SELEÇÃO DE CASOS.....	31
3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PRÓXIMOS RELATÓRIOS.....	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

VOLUME 2 - CADASTRO

LISTA DE SIGLAS

- ACARPA - Associação de Crédito e Assistência Rural do Paraná
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social
- CAFE DO PARANÁ - Campanha Agropecuária de Fomento Econômico do Paraná
- CECOMA - Centro Comunitário de Manutenção
- COPEL - Companhia Paranaense de Energia Elétrica
- DDS - Departamento de Desenvolvimento Social
- DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
- FAMEPAR - Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná
- LBA - Lei Brasileira de Assistência
- MINEROPAR - Minerais do Paraná S.A.
- PROMOPAR - Fundação de Promoção Social do Paraná
- PROVOPAR - Programa do Voluntariado Paranaense
- RMC - Região Metropolitana de Curitiba
- SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná
- SEAC/FD - Secretaria Estadual de Trabalho e Assuntos Comunitários Federal
- SETC - Secretaria Estadual de Trabalho e Assuntos Comunitários
- SUDEPE - Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
- UBS - Urbanização de Curitiba

APRESENTAÇÃO

O universo do chamado "comunitário" constitui um terreno extremamente marcado pela diversidade e inespecificidade conceitual. Uma enormidade de atores sociais invoca o termo "comunitário" quando se refere a suas atividades. Diversas correntes do pensamento sociológico utilizam em maior ou menor medida a categoria "comunidade". É freqüente, também, a referência à existência de "políticas comunitárias" com graus variáveis de explicitação em diversas esferas dos aparelhos de Estado. Por outro lado, é comum tratar ou utilizar o termo "comunitário" como sinônimo de "alternativo".

É possível encontrar atividades com tamanho grau de abertura conceitual em diversos grupos e classes da sociedade que invocam "autonomia" ou que não se enquadram nas classificações características dos circuitos econômicos capitalistas dominantes mais conhecidos, invadindo ou penetrando o terreno do também geral e inespecífico "setor informal".

No Brasil, algumas dessas atividades apresentam um chamariz especial, por aparecerem no cerne de um conjunto de manifestações sociais promovidas por setores ou classes excluídas histórica ou conjunturalmente - pela crise - dos processos econômicos e políticos dominantes que dão acesso à sobrevivência e à participação e decisão política. É justamente esse amplo setor da estrutura social brasileira, especificamente o mundo do desemprego e subemprego, o alvo de políticas

concebidas e executadas por diversas instituições públicas, privadas, religiosas ou não.

Portanto, é impreterível estabelecer que parte desse complexo universo será apreendida pelo projeto "Avaliação de Experiências Comunitárias no Paraná", justificando as trilhas escolhidas.

Antes de estabelecer o plano geral da investigação, cabe esclarecer que não se pretende focalizar indiscriminadamente experiências comunitárias originadas em quaisquer grupos ou classes sociais que compõem a estrutura social. Ao contrário, pretende-se concentrar a reflexão nas experiências comunitárias protagonizadas por desempregados e subempregados, isto é, por aquela parcela da população urbana e rural menos favorecida, excluída estrutural ou conjunturalmente - pela crise ou outros fatores aleatórios - dos processos econômicos e políticos dominantes.

O processo de investigação compreende três módulos interdependentes. No primeiro, busca-se apreender as relações que se estabelecem entre o Estado - especificamente alguns de seus aparelhos - e grupos de desempregados e subempregados.

Esta análise se fundamentará na perspectiva de que o Estado, enquanto instância dominante e reguladora da sociedade, organiza suas ações através de políticas públicas. No que se refere à ação comunitária, intervém através de uma modalidade muito especial de política social: as chamadas "políticas comunitárias". É importante salientar que essas políticas no Brasil, especialmente no Paraná, são concebidas e executadas por aparelhos estatais formalmente criados para

tais funções como, por exemplo, a Secretaria de Assuntos Comunitários.

Neste primeiro módulo, é fundamental apreender o lugar da política comunitária no contexto das políticas sociais. Para tanto, são necessárias a reflexão crítica sobre todos os aspectos relativos à concepção dessas políticas e a avaliação de sua execução. Isto é, deve-se avaliar seu grau de efetividade em relação aos objetivos concebidos e sua capacidade de provocar impactos positivos no bem-estar da população (saúde, alimentação, habitação, educação, etc.).

A avaliação das políticas comunitárias, entre outras coisas, deverá passar pela identificação dos mecanismos de financiamento e da forma organizacional e administrativa (malha burocrática) que a sustenta. De um lado, cabe verificar se o volume de recursos atende aos propósitos estabelecidos e, de outro, se o padrão organizacional e administrativo é adequado aos objetivos propostos e suficientemente articulado no sentido de evitar justaposição de esforços, retardamento e manuseio indevido na alocação de recursos.

Faz parte ainda deste módulo a apresentação de um cadastro (Volume 2), do qual consta uma listagem com algumas informações básicas - recursos, número de participantes, entidades envolvidas, etc. - sobre "experiências comunitárias de trabalho e suplementação alimentar no Paraná" que possuem explicitamente algum vínculo com aparelhos específicos do Estado, seja de natureza financeira, seja de caráter técnico-gerencial. A apresentação dessas experiências na forma de cadastro só foi possível em função da participação do Estado,

uma vez que este, pelo menos formalmente, racionaliza sua ação, incluindo-se aí o controle dos recursos alocados, indispensável para qualquer fiscalização sobre recursos orçamentários próprios ou transferidos. Entretanto, tal cadastro apresenta inúmeras lacunas, dada a precariedade da memória técnica a respeito das experiências e do próprio andamento geral das políticas implementadas pelo Estado.

Por outro lado, o cadastro não dá conta nem exaure totalmente o universo do chamado "comunitário". Este, seja pela inespecificidade conceitual, seja pela multiplicidade de fatores sociais envolvidos, é mais amplo do que o universo cadastrado, e quaisquer esforços de quantificação que ultrapassem os limites estabelecidos pelas políticas comunitárias e seu público-alvo são de duvidosa utilidade.

O segundo módulo de investigação recai justamente sobre esse terreno menos quantificável, dado que os eventuais vínculos institucionais mantidos pelas experiências e o conseqüente registro das atividades são muito mais difusos. Trata-se de um conjunto de "experiências comunitárias" que envolve parcelas da população subempregada e/ou desempregada, cujo processo organizativo se deu à margem (às vezes em oposição) das instituições públicas, mantendo ou não vínculo com outras instituições privadas, religiosas ou não. Nesse sentido, é possível verificar o grau de autonomia dessas experiências, ou em que medida o processo político organizativo é espontâneo, e qual o papel dos "agentes externos" nesse processo.

Obviamente que o levantamento de informações a respeito dessas experiências, do ponto de vista político, organizativo

e/ou econômico, passa por um razoável número de informantes de origem diversa, ao contrário do módulo anterior, em que um dos principais interlocutores, o Estado, centraliza informações.

Nesse caso, a caracterização do universo comunitário demanda muito mais um esforço de seleção qualitativa de informações e de experiências que propriamente sua quantificação.

É mister afirmar que desses dois primeiros módulos não consta a totalidade das experiências comunitárias de trabalho e suplementação alimentar desenvolvidas no Paraná. Porém acredita-se na relevância do conjunto que se pretende examinar, uma vez que a população envolvida nessas experiências é historicamente carente e, na luta pela sobrevivência, estabelece formas de organização e cooperação que tendem a problematizar os processos políticos e econômicos dominantes.

Finalmente, o terceiro módulo é, em parte, uma derivação dos dois primeiros, à medida que objetiva refletir sobre as formas de sociabilidade e suas alterações, contrapondo, em princípio, experiências comunitárias promovidas pelo Estado ou que dele receberam apoio técnico e/ou financeiro com experiências que se desenvolveram à margem das instituições públicas. As primeiras foram escolhidas fundamentalmente a partir do cadastro e pela indicação dos informantes e as outras, através do que aqui se denominou seleção qualitativa.

O contraponto dessas experiências com vínculos institucionais diferentes possibilitará, além da avaliação do desempenho econômico e organizativo, a reflexão sobre os processos de socialização e individualização dos participantes. Em última instância, poder-se-á problematizar o tipo de solidariedade

estabelecida entre os participantes e o grau maior ou menor de intermediação institucional que permeia as relações entre os indivíduos e diversos grupos.

De outro lado, é de se supor que, pela natureza distinta das instituições a que se vinculam as experiências, são geradas expectativas e atitudes qualitativamente diversas entre os participantes, influenciando o encaminhamento de reivindicações e demandas por equipamentos coletivos. Enfim, pode-se antever que experiências distintas talvez apresentem comportamentos e exigências diferentes em relação ao poder público e ao conjunto das instituições políticas.

1 O CAMPO DAS EXPERIÊNCIAS COMUNITÁRIAS NO PARANÁ: UM PRIMEIRO MAPEAMENTO

As atividades, iniciativas e empreendimentos objetos de reflexão deste estudo se inserem num contexto bastante difuso, genericamente denominado "comunitário". Desse universo, participam inúmeras atividades de diversas naturezas, agenciadas pelos mais variados grupos, entidades ou movimentos, envolvendo segmentos e grupos sociais heterogêneos, dentre os quais se destacam pequenos proprietários rurais, trabalhadores autônomos, subempregados e desempregados do campo e da cidade.

Embora não seja possível precisar a origem de todas essas atividades chamadas "comunitárias", a disseminação de grande número delas - sobretudo daquelas destinadas à geração de trabalho e renda e/ou suplementação alimentar - parece guardar estreita relação com o processo de luta pela democratização do país e com a conjuntura de crise e recessão econômica do início dos anos 80, caracterizada, entre outras coisas, por elevadas taxas de desocupação, quebra abrupta do nível de atividade econômica, inflação e agravamento do déficit público e da dívida externa. Esses dois fatores - crise e recessão -, aliados à estrutural incapacidade de a economia brasileira empregar produtivamente a totalidade da população em condições de trabalhar, tornaram impreterível a busca de alternativas mediante as quais a população excluída do mercado de trabalho pudesse, minimamente, obter proventos materiais

(alimentação, por exemplo) e pecuniários indispensáveis à sua reprodução social. Isso não significa afirmar que as atividades comunitárias tenham necessariamente origem nesse momento, mas que a crise parece ter exercido sobre elas efeito multiplicador. Tanto assim, que, justamente nesse período, empreendimentos e iniciativas comunitárias de diversos tipos, envolvendo os mais variados segmentos sociais, proliferaram pelo Estado como um todo. As "empresas comunitárias" de Toledo, que se projetaram inclusive nacionalmente nesse período, constituem apenas um exemplo disso. Poderiam ser mencionadas outras iniciativas, como a associação de pequenos produtores rurais para o gerenciamento de destilarias comunitárias (álcool), a formação de cooperativas de trabalhadores autônomos prestadores de serviços na área de transporte (táxi e caminhoneiros), a formação de grupos de "compras comunitárias" - principalmente entre moradores da periferia dos grandes centros urbanos -, a associação de pequenos produtores para venda de sua produção no "cestão" ou para melhoria das condições do solo ou de plantio (programa de microbacias) e a constituição de grupos de donas de casa visando organizar o boicote a produtos com preços excessivamente elevados, entre outras. Outros exemplos poderiam ser ainda enumerados, sugerindo a proliferação do "comunitário" como expressão de formas múltiplas e diferenciadas de gerenciamento do trabalho, dos meios de produção, de recursos financeiros e do consumo de pequenos grupos, cujos interesses comuns podem ou não estar sedimentados por laços de solidariedade construídos a partir de relações de vizinhança, parentesco, etc.

Desse universo, participam ainda uma série de atividades ditas "comunitárias", que se distinguem das anteriormente mencionadas principalmente por contarem com a participação governamental sob a forma de apoio técnico e/ou financeiro. São "experiências comunitárias" que envolvem sobretudo desempregados e subempregados do campo e da cidade, destinando-se basicamente à geração de renda e/ou suplementação alimentar. Como atividades mais recorrentes destacam-se: hortas comunitárias e unidades de produção dos mais variados tipos (oficinais); sítios, lavouras, roças e viveiros comunitários; associações de trabalho rurais e urbanas destinadas principalmente à prestação de serviços; "vacas-mecânicas" e mutirões.

Essas "experiências comunitárias" sobressaíram-se no Paraná, sobretudo em meados dos anos 80, em função de sua rápida difusão e disseminação por todo o Estado. Estimuladas por uma situação conjuntural de crise e desemprego aberto, a maioria delas passou a se configurar como alternativa de trabalho e/ou de suplementação alimentar, abrangendo basicamente setores de baixa renda da população. Portanto, em relação aos casos inicialmente mencionados, essas "experiências" apresentam algumas características de singularização. Em primeiro lugar, chama evidentemente atenção o fato de essas atividades comunitárias serem objeto de ação governamental. Em segundo, como revela a análise do cadastro elaborado, destaca-se a concentração desse tipo de experiência sobretudo nas regiões em que foram maiores os impactos sociais do processo de capitalização e modernização do campo no Paraná (regiões Norte e Oeste). Um terceiro aspecto diz respeito à população-alvo dessas expe-

riências comunitárias: principalmente bóias-frias* (homens e mulheres) e trabalhadores do setor de prestação de serviços e construção civil. Finalmente, cabe ressaltar a inserção da maioria dessas atividades no chamado "segmento informal" do mercado de trabalho, o que implicitamente remete à extrema sensibilidade dessas atividades a mudanças de conjuntura de modo geral e àquelas que afetam mais diretamente o mercado formal de trabalho de modo particular. Ou seja, dado que o chamado "setor informal" da economia basicamente se caracteriza pela sub-remuneração e baixa produtividade, a população nele inserida freqüentemente se demonstra propensa a mudar de atividade em busca de melhor remuneração e maior estabilidade, especialmente quando os segmentos formais da economia expandem a oferta de postos de trabalho.

Assim, tanto pela recorrência e rápida difusão por todo o Estado, como por sua especificidade, essas experiências comunitárias constituem o principal objeto deste relatório. Nos próximos tópicos, pretende-se historiar a ação governamental desenvolvida no sentido do incentivo e apoio oferecidos por diferentes órgãos e entidades estatais às "experiências", traçar rapidamente algumas características das atividades cadastradas quanto à localização, participantes, recursos envolvidos, etc. e, finalmente, apresentar os casos preliminarmente selecionados para a

*Os "bóias-frias" ou trabalhadores rurais volantes são assalariados eventuais, empregados por "turmeiros" ou "gatos" (arregimentadores de mão-de-obra), para realizar trabalhos específicos em grandes propriedades (colheita, sementeira, etc.). Isto é, são trabalhadores contratados, por empreitada, sazonalmente para a realização de determinados serviços. Em geral, são moradores das periferias de centros urbanos que trabalham no campo. Para maiores detalhes, ver: MELLO, Maria Conceição D'Incao e. O bóia-fria: acumulação e miséria. Petrópolis, Vozes, 1975, 154p., e para um histórico das mudanças ocorridas no processo de trabalho no campo, ver STOLCKE, Verena. Caféicultura: homens, mulheres e capital (1850-1980). São Paulo, Brasiliense, 1986. 410p.

pesquisa de campo, tendo em vista a realização de um estudo comparativo.

1.1 EXPERIÊNCIAS COMUNITARIAS NO PARANÁ E AÇÃO GOVERNAMENTAL: OS ANOS 80

As experiências comunitárias de trabalho e suplementação alimentar* ganharam destaque no Governo do PMDB no início dos anos 80.

Inseridas numa proposta política mais abrangente que objetivava o estímulo à "organização" e "participação popular", essas experiências comunitárias foram incentivadas no Paraná, simultaneamente, como instrumento para enfrentar a crise econômica e democratizar a sociedade, a qual se encontrava amplamente mobilizada para participar do processo decisório através de eleições, de conselhos comunitários,** etc.

A "democratização do poder" e a "promoção da justiça social" constituíam as principais bandeiras de campanha dos governos estaduais de oposição eleitos, em 1982, pelo voto popular.

A "democratização", enquanto proposta de "mudança" da ordem institucional vigente, pressupunha como prioridade a aproximação entre o Estado e a população, basicamente via implementação da "participação popular". Concretamente, definia-

*Dentre as experiências ligadas à suplementação alimentar que contam com o apoio do Estado, estão sendo consideradas aqui apenas hortas comunitárias e produção de leite e/ou sopa de soja. Ficam assim excluídas atividades como "compras comunitárias", "cestão", etc., analisadas nos trabalhos do IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA, Diagnóstico do abastecimento alimentar na Região Metropolitana de Curitiba - RMC. Curitiba, 1987. 49f. Convênio COMEC/IPARDES e Avaliação do programa de compras comunitárias. Curitiba, 1987. 89f.

**Os conselhos comunitários foram criados para promover a participação de lideranças locais (em geral, presidentes das associações de moradores) no processo de decisão a respeito de questões orçamentárias, na definição de obras prioritárias, etc.

se como prioritária a institucionalização dos meios de promoção dessa participação política, seja através da legitimação dos movimentos sociais como canais de reivindicação, seja através do incentivo à formação e/ou consolidação de associações comunitárias de caráter local. A intenção era de que as organizações populares - até então envolvidas basicamente em ações reivindicatórias por equipamentos de consumo coletivo - efetivamente se integrassem à gestão administrativa. Se esse tipo de discurso e ação governamental resultaram efetivamente numa desmobilização das organizações populares por um processo de cooptação política ou se, ao contrário, a legitimação de certos canais de interlocução contribuiu para o fortalecimento dessas mesmas organizações, cabe à pesquisa de campo fornecer maiores subsídios. De outro lado, é possível também averiguar em que medida as propostas de "organização" e "participação popular" se traduziram numa efetiva mudança na natureza dos aparelhos sociais do Estado.

No Paraná, a implementação dessas propostas iniciou-se com a redefinição da forma de atuação de alguns órgãos e entidades governamentais: além de ação integrada, no sentido da articulação e unificação da ação dos diferentes órgãos, propunha-se a adoção de programas específicos voltados à promoção de atividades comunitárias, à realização de mutirões, etc. Por outro lado, para promover a integração entre esses órgãos e estimular a "participação comunitária" no Governo, criou-se a Secretaria Especial de Assuntos Comunitários - SEAC -, cujas funções eram:

(...) quebrar as marcas autoritárias que ainda permeiam as instituições e o próprio corpo funcional, e criar condições concretas que estimulem e forneçam a organização social. E não só isso: cabe-lhe, igualmente, promover o reencontro, entre o estamento público e a sociedade paranense, seja pelo interrelacionamento direto, permanente e rotineiro, seja através de canais tradicionais, especialmente dos partidos políticos e das representações parlamentares.

Dentro dessa linha de raciocínio, é imprescindível que as diretrizes básicas no Plano de Governo no que se refere à democratização do poder e à participação comunitária, sejam traduzidas e explicitadas nos Programas, projetos e atividades governamentais. Nesse sentido, ressalta a necessidade de se desenvolver uma nova concepção de gestão da coisa pública.⁴ (sem grifo no original).

A "promoção da justiça social", por sua vez, se inscrevia numa proposta mais geral de reorientação dos rumos assumidos pela economia do país nos últimos anos. Para tanto, previa-se a adoção de metas de longo e curto prazo, visando à redistribuição de renda, e, conseqüentemente, à melhoria das condições de vida da população.

No Paraná, entre as metas de curto prazo, destacou-se, em função da conjuntura de crise, a necessidade de implementação de políticas que promovessem a expansão do emprego. Defendendo a intervenção do Estado no mercado de trabalho, o documento Democracia e Justiça Social - Diretrizes de Governo,² apresenta dois tipos de propostas: uma voltada ao mercado formal, no qual se inclui a possibilidade de redirecionamento dos investimentos públicos visando à geração de emprego, ao incentivo ao capital nacional e às pequenas empresas, além da criação de cooperativas agrícolas como forma de apoio ao pequeno

⁴DEMOCRATIZAÇÃO do poder. O Estado do Paraná, Curitiba, 6 jun. 1984. Ver também o Decreto n. 155 de 15.03.83, Artigo 1º, que cria a SEAC.

²PMDB. Democracia e justiça social: diretrizes de governo. s.L., 1982.

produtor rural; outra, ao mercado informal de trabalho, caracterizada pelo estímulo à organização de cooperativas de prestação de serviços criadas e administradas por associações de bairro com apoio do poder público.

Ainda, enquanto intenção política, a intervenção estatal no mercado informal de trabalho é definida de forma enfática no discursos de posse do Governador eleito, José Richa:

(....) é preciso que o Estado admita cancelar a chamada economia informal, ou seja, não apenas permitir, como estimular as iniciativas que as pessoas adotam no sentido de buscar uma ocupação produtiva (....). É propósito firme do governo privilegiar a pequena atividade, o pequeno negócio, amparando, no meio urbano e rural, o artesanato, a indústria caseira, os serviços em pequenas oficinas de reparo ou manutenção.³ (sem grifo no original).

Essa proposta de campanha traduziu-se, no Programa de Governo, em medidas de emergência, face ao agravamento da crise e ampliação da pressão popular por políticas sociais mais efetivas. Dentre elas, destacam-se as medidas referentes à questão do emprego, tendo sido a SEAC designada na época como principal órgão a incentivá-las.

Criada a princípio para conduzir o processo de descentralização administrativa e de institucionalização da participação popular na política governamental, a SEAC acabou se envolvendo também em atividades de caráter emergencial.* Ainda na condição de Secretaria Especial (1983-85), foi incumbida de

³REVISTA DO PMDB, Rio de Janeiro, v.2, n.5, maio/jun. 1983. p.64.

*As informações referentes à atuação da SEAC foram obtidas através de entrevistas com técnicos da Secretaria e da consulta a documentos produzidos por ela: CADERNOS DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS, Curitiba, SEAC, n.1-4, 1984-1985; PARANÁ. Secretaria Especial para Assuntos Comunitários. Programa integrado de oficinas comunitárias: documento básico. Curitiba, s.d.; Participação comunitária: a experiência da SETC no Paraná. Curitiba, 1985; Desenvolvimento comunitário: uma proposta de ação. Curitiba, 1986.

coordenar a ação estadual na região mais atingida pelas enchentes (União da Vitória). Posteriormente, em razão da intensificação do movimento dos desempregados (1983-84), foi-lhe atribuída a tarefa de organizar uma campanha de solidariedade, que acabou consolidando dois tipos de programas: um, de suplementação alimentar (distribuição quinzenal de alimentos com apoio da PROVOPAR, sindicatos e outros órgãos governamentais); outro, de organização de frentes de trabalho para a realização de obras públicas sobretudo em Curitiba, Londrina e Foz do Iguaçu (saneamento, reparos em escolas, postos de saúde, creches, etc.)

A ausência, na época, de perspectivas de recuperação econômica a curto prazo fez com que a questão do emprego assumisse lugar de destaque nas políticas públicas. Em função disso, a ação governamental em relação ao desemprego, que se pretendia emergencial, passou a ter caráter mais permanente. Nesse contexto é que as experiências comunitárias de trabalho e suplementação alimentar tornaram-se relevantes. Com a intenção de substituir as frentes temporárias de trabalho por organizações econômicas mais efetivas, a SEAC primeiramente pensou em incentivar cooperativas de trabalho e produção. Porém, impedimentos legais induziram-na a reforçar as associações (de moradores, de trabalho, de produção, etc.) como forma alternativa de organização, tendo em vista o repasse de recursos e/ou fornecimento de apoio técnico.*

*Os obstáculos legais referentes à atuação do Estado nesse particular são tratados em detalhes no trabalho elaborado pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO: Associações populares e agências governamentais: as relações do Estado com a economia dos pequenos. Belo Horizonte, 1986. 2v.

As associações que se constituíram ou que passaram a receber apoio governamental são basicamente de dois tipos: associações de trabalho e prestação de serviços e associações de produção. As primeiras destinavam-se sobretudo a absorver a mão-de-obra dispensada da indústria da construção civil, sendo o instrumento legal que viabilizava a participação de seus membros em concorrências para construção de obras públicas, arruamento, etc. As associações de produção, ou "oficinas comunitárias", estimuladas primeiramente em Curitiba (1984) e depois em todo o Estado, destinavam-se à produção artesanal. Organizadas sob a forma de microempresa, em sistema de co-gestão, visavam garantir renda a seus participantes através da comercialização da produção junto à população de baixa renda dos mercados locais.

Ao longo do próprio processo de envolvimento da SEAC com esse tipo de empreendimento, verificou-se a consolidação de seu papel como principal órgão de apoio e assessoramento às atividades comunitárias no Paraná. Destituída, a princípio, de uma estrutura formal, a SEAC, quando começou a incentivar e apoiar atividades comunitárias (1984-86), passou a ser constituída por três coordenadorias: Coordenadoria de Relações de Trabalho, Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário e Coordenadoria de Apoio às Organizações Econômicas.* Com a rápida disseminação das atividades comunitárias, verificou-se uma re-

*Maiores detalhes sobre a formação e trabalho desenvolvido por essas coordenadorias podem ser encontrados no trabalho elaborado pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Associações populares e agências governamentais: as relações do estado com a economia dos pequenos. Belo Horizonte, 1986. v.1, pte 1, p.126-42.

visão na forma de gerenciamento das atividades, isto é, introduziu-se o sistema regional de assessoramento.*

Para efeito de acompanhamento e assessoria às atividades comunitárias incentivadas ou apoiadas pela Secretaria, foi instituída como figura intermediária o "agente comunitário". Através de cursos e encontros anuais de avaliação de "projetos" para fins de investimento, a SEAC promoveu o treinamento de inúmeros funcionários municipais "com trabalho na área social". Além disso, em muitos casos, as próprias prefeituras municipais envolvidas aparecem como intermediárias entre a SEAC e as atividades comunitárias desenvolvidas, predominando, segundo entrevistas realizadas, as prefeituras de municípios de pequeno porte. Somente a partir de 1985, quando a SEAC passou à condição de Secretaria Extraordinária do Trabalho e Assuntos Comunitários - SETC -, foram incorporados a essa estrutura recém-consolidada os escritórios regionais do DETEPAR (órgão de treinamento de mão-de-obra antes vinculado à Secretaria de Indústria e Comércio).

Os anos de 1985-86 correspondem ao período de maior investimento em atividades comunitárias. Entretanto, até 1986 a SETC não possuía dotação orçamentária própria. O financiamento dos empreendimentos era feito exclusivamente através da captação e repasse de recursos obtidos junto a outros órgãos, federais e estaduais (Ministério do Trabalho, BNDES, Casa Civil,

*À época da realização das entrevistas, a Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário havia incorporado a Coordenadoria de Relações de Trabalho e desenvolvia o trabalho de gerenciamento dos projetos comunitários a partir da seguinte divisão regional: região Norte - dividida em Norte Velho/Jacarézinho, região de polarização Londrina/Maringá e região de Apucarana (então recentemente definida e com pouco trabalho desenvolvido); região Oeste; região de polarização Campo Mourão/União da Vitória; RMC, Litoral e região de Guarapuava. No presente trabalho, para fins de uma primeira sistematização de dados, a divisão regional adotada foi a de microrregiões - Norte, Oeste, Leste e RMC - proposta pelo IBGE.

etc.). Apenas em 1986, quando deixou de ser secretária extraordinária, a SETC passou a ter recursos próprios, o que lhe garantiu maior autonomia de investimento. Além disso, nesse período, a SETC teve sua ação respaldada, principalmente em termos financeiros, pela criação da SEAC Federal (SEAC/FD). Prova disso é o fato de esta última aparecer como principal conveniada (órgão de apoio) dos empreendimentos comunitários ao longo do último ano (1986).

Entre outros órgãos estaduais envolvidos com essas experiências comunitárias, destaca-se a PROMOPAR.* Até 1984, o trabalho por ela realizado se desenvolvia, segundo o modelo tradicional de assistência social, a partir de duas frentes: de um lado, através da assistência pública (centros de triagem e atendimento a demandas individuais por medicamentos, passagens, etc.) e, de outro, mediante convênios com entidades sociais com as quais trabalhava repassando recursos (caso dos asilos) ou organizando "cursinhos" (de tricô, crochê e artesanato de modo geral) para grupos de mulheres em Centros Sociais Urbanos - CSU.

Da crítica a esse modelo de atuação, e também em razão da incorporação da PROMOPAR à proposta "participativa" de governo, resultou, sobretudo entre 1984-85, seu engajamento em atividades comunitárias. A princípio, a participação da entidade em atividades dessa natureza se reduzia ao oferecimento de "apoio técnico", isto é, acompanhamento e assessoria via escritórios regionais. Somente a partir de 1985, a PROMOPAR

*Informações sobre a atuação da PROMOPAR foram obtidas através de entrevistas realizadas em dez./86.

começou a destinar recursos a essas atividades, porém apenas para material de consumo (matérias-primas). Além disso, para promover o escoamento da produção, incentivou a organização de feiras anuais para comercialização dos produtos.

Ficam claras, portanto, algumas das diferenças básicas existentes entre a SETC e a PROMOPAR no que se refere às condições de apoio a atividades "comunitárias". A SETC, ainda que principal órgão incentivador desse tipo de atividade, foi se estruturando ao longo do próprio processo de trabalho. A PROMOPAR, ao contrário, apenas incorporou um outro tipo de atividade àquelas que já exercia, não tendo redefinido sua estrutura, que já se encontrava consolidada. Por outro lado, a postura assumida por esses dois órgãos governamentais em relação a essas atividades não é idêntica. Embora pensadas como experimentais, temporárias e paliativas por ambos, do ponto de vista dos técnicos da SETC as experiências comunitárias se inserem numa proposta mais abrangente de implementação da "organização" e "participação" política da população. Daí inclusive a tendência verificada, sobretudo a partir de 1986, de incentivar a construção de "centros comunitários" - locais de trabalho e reunião propiciadores desse tipo de atividade. Já para a PROMOPAR, as atividades "comunitárias" aparecem como um objetivo em si, enquanto forma alternativa de assistência. Daí o investimento, principalmente em 1986, em atividade dessa natureza, além da criação de uma unidade regional da entidade de Curitiba, com apoio do Departamento de Desenvolvimento Social - DDS -, visando ao estímulo a esse tipo de atividade na Região Metropolitana de Curitiba - RMC.

A participação de outros órgãos e entidades governamentais nesse tipo de atividade se registra, em menor escala, entre aqueles que oferecem assistência e/ou assessoria técnica. é o caso da ACARPA, principal envolvida em atividades comunitárias na área rural, assim como da SUDEPE, CAFE do Paraná, etc. Outros órgãos da administração indireta - principalmente SANEPAR, COPEL, URBS, MINEROPAR, - aparecem mais frequentemente como conveniados (mesmo que informalmente), isto é, como órgãos empregadores de serviços prestados por associações comunitárias de trabalho. Esse trabalho de integração entre diferentes órgãos também resulta da ação desenvolvida pela SETC, responsável, entre outras coisas, pela integração das ações governamentais na área comunitária.

1.2 EXPERIÊNCIAS COMUNITARIAS DE TRABALHO E SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR NO PARANÁ: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O fato de as atividades e iniciativas comunitárias de trabalho e suplementação alimentar terem se disseminado rapidamente por todo o Estado, sobretudo nos últimos anos, sem que se tenham um registro e acompanhamento sistemático de seu desempenho e desenvolvimento, dificultou sobremaneira a coleta e sistematização de dados para a elaboração de um cadastro.

A primeira etapa de trabalho consistiu na identificação de grupos, movimentos e entidades possivelmente envolvidos com esse tipo de empreendimentos para, em seguida, realizar-se o levantamento de dados que possibilitasse a elaboração de um referente básico do universo a ser pesquisado. Com esse fim, foram consultados os movimentos e grupos vinculados à Igreja

Católica (Pastoral Operária, Movimento de Luta contra o Desemprego, CECOMA, Pastoral da Terra, Centro de Formação Irmã Araújo, etc.), as federações de associações de moradores do Estado do Paraná e da Região Metropolitana de Curitiba, partidos, sindicatos, o DIEESE e os mais diversos órgãos governamentais envolvidos, de alguma forma, com essas iniciativas comunitárias.

Dessa consulta preliminar, resultou a constatação de que apenas os órgãos governamentais (embora nem todos) dispõem de alguma sistematização de informações referentes a essas experiências, seja sob a forma de relatórios descritivos e/ou financeiros, seja sob a forma de compilação de material de imprensa. As demais entidades apenas forneceram informações esparsas sobre uma ou outra atividade comunitária desenvolvida, não sendo possível, portanto, o levantamento de todos os dados básicos requeridos pelo cadastro - número e localização de experiências comunitárias instituídas, total de participantes envolvidos, etc. Por essa razão, o cadastro elaborado abarca somente experiências comunitárias de trabalho e suplementação alimentar que contam com a participação financeira e/ou técnica do Estado, ainda que este não seja necessariamente o instituidor dessas atividades. Ou seja, uma vez que somente através das agências governamentais se pode obter os dados necessários para um mapeamento preliminar do universo a ser pesquisado, constam do cadastro - embora não seja possível diferenciá-las - dois tipos de experiências comunitárias de trabalhadores e suplementação alimentar: aquelas efetivamente instituídas pelo Estado e as organizadas por iniciativa ou com

apoio da Igreja Católica, grupos espíritas, irmandades leigas, entidades/assistenciais de caráter privado, partidos políticos, associações de moradores, etc. que contam com a participação do Estado.

Entretanto, como os dados obtidos não indicam em que momento da trajetória dessas experiências comunitárias ocorre a intervenção governamental, de que forma se dá a relação entre Estado e associações, movimentos e/ou entidades envolvidas, quais os efeitos da participação do Estado no desempenho das atividades comunitárias, na mobilização da população, etc., essas questões passam a ser objeto de investigação dos estudos de caso.

Assim, nessa primeira etapa de pesquisa, a preocupação básica se restringe à tentativa de delinear algumas das principais características das experiências comunitárias quanto à localização geográfica, tipos de atividades desenvolvidas, população arbacada, entre outras.

1.2.1 Experiências Comunitárias Cadastradas

As informações do cadastro foram obtidas junto a diversas agências governamentais. Dentre elas, destacam-se, de um lado, aquelas tradicionalmente envolvidas com atividades de caráter assistencialista, caso da PROMOPAR, PROVOPAR, LBA e DDS e, de outro, a SETC, Secretaria Estadual que teve fundamental participação no incentivo às experiências comunitárias de trabalho e suplementação alimentar sobretudo entre 1984-86, seja através do repasse de recursos, seja através da arregi-

mentação de órgãos de apoio (ACARPA, SEAC Federal, SUDEPE, Ministério do Trabalho, entre outros).

A coleta de informações junto a esses organismos governamentais foi marcada por inúmeras dificuldades decorrentes da ausência de uma memória técnica adequadamente registrada. Além de nem todos os órgãos e entidades consultados disporem de informações sistematizadas a respeito das atividades comunitárias por eles organizadas ou apoiadas, a tabulação dos dados obtidos ficou comprometida pela inexistência de um sistema padronizado de informação da ação governamental. Entre as lacunas mais recorrentes, destacam-se a ausência de informações sobre o volume de recursos repassados, número de participantes e/ou beneficiários,* objetivos das atividades desenvolvidas, etc.

Além disso, raros são os registros que informam sobre a trajetória e o desempenho das atividades comunitárias, razão pela qual, apesar de se ter chegado à soma de pouco mais de trezentas experiências, não é possível assegurar que todas elas estejam em atividade atualmente. Na maioria dos casos, pode-se identificar o momento do repasse de recursos, mas não a etapa de desenvolvimento da experiência em que ocorre a intervenção estatal e nem mesmo se esse apoio garante a continuidade do empreendimento. Acrescente-se a isso a extrema sensibilidade da maioria das atividades desenvolvidas ao comportamento do mercado formal de trabalho, cujas flutuações, sob certas condições conjunturais (por exemplo, durante a vigência

*A distinção entre 'participantes' e 'beneficiários' decorre da intenção de diferenciar aqueles que efetivamente se encontram envolvidos nas atividades comunitárias daqueles que apenas são atingidos por seus resultados, em geral o grupo familiar.

do "Plano Cruzado"*), podem resultar na promoção ou acentuação da rotatividade entre os participantes e em alterações no tempo de vida das experiências em questão.

Na tentativa de suprimir algumas dessas lacunas, bem como de obter subsídios para uma revisão dos estudos de caso previamente selecionados,⁴ foram realizadas entrevistas com técnicos e coordenadores dos principais órgãos e entidades governamentais envolvidos com experiências comunitárias no Paraná.** Dentre os resultados obtidos, destaca-se a constatação da inexistência de um processo sistemático e supervisão e assessoramento das experiências comunitárias incentivadas ou apoiadas pelo Estado. Somente para alguns casos foram obtidas informações suplementares referentes a mudanças na composição dos participantes, à organização e diversificação de atividades e à desativação de certas experiências ou mesmo de certos tipos de projeto.***

Essas dificuldades e lacunas tornaram a classificação dessa parte do universo pesquisado ainda mais complexa, dado

*O "Plano Cruzado" consistiu num conjunto de medidas de política econômica promulgadas em 28 de fevereiro de 1986. Essas medidas visavam, entre outras coisas, restabelecer o crescimento econômico e interromper bruscamente a espiral inflacionária mediante o congelamento de preços e salários e uma mudança do padrão monetário, pela qual a moeda nacional passou a ser o "cruzado".

⁴IPARDES - FUNDAÇÃO ÉDISON VIEIRA. Experiências comunitárias no Paraná. Curitiba, 1986. Trabalho apresentado ao Seminário A Pequena Produção Informal: Possibilidades e Vicissitudes, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, International Foundation, 15-17 out. 1986.

**Além dos oito coordenadores regionais de projetos de desenvolvimento comunitário da SETC entrevistados entre dezembro de 1986/janeiro de 1987, foram entrevistados técnicos e/ou diretores do DDS, da PROMOPAR, da FANEPAR (programa de Intercâmbio de Experiências Municipais) e o ex-secretário da Agricultura, Claus Germer. Ainda em janeiro de 1987, a fim de atualizar e complementar os dados coletados, foram realizadas entrevistas com prefeitos e/ou assistentes sociais de municípios da RMC que desenvolvem (ou desenvolveram) experiências de trabalho e suplementação alimentar.

***O Projeto "Mutirão", que teve seu auge entre 1984-85, depois de avaliado criticamente pela SETC, deixou de ser estimulado para dotação dos bairros populares de equipamentos urbanos (caso das escolas, serviços de saneamento, etc.) ou de infra-estrutura para o desenvolvimento de projetos "comunitários" (hortas, por exemplo). Entretanto, foi mantido o sistema de mutirão como processo de construção, caso dos "centros comunitários", incentivados por essa mesma Secretaria sobretudo em 1986.

que a maioria das experiências objeto de reflexão deste estudo se insere no chamado segmento informal do mercado de trabalho.* E este, além de não ser registrado pelas estatísticas oficiais, por natureza, é de difícil classificação devido à extrema heterogeneidade que apresenta quanto a tipos de atividades, remuneração auferida, formas de organização da produção e relações de trabalho, etc.** Daí ser possível fazer apenas considerações de caráter mais geral quanto à concentração regional dos empreendimentos comunitários, tipos de atividades desenvolvidas, caracterização dos participantes e montante de recursos investidos pelo Estado.

Tomando-se por referente a destinação prioritária das atividades comunitárias constantes do cadastro, duas são as matrizes que orientam a classificação do universo pesquisado: geração de emprego e renda e suplementação alimentar. Do primeiro grupo - atividades voltadas à geração de emprego e renda -, fazem parte diversas experiências de trabalho, destacando-se atividades agropecuárias (sítios, roças e lavouras, viveiros, criação e pesca, etc.), atividades artesanais (oficinas de artefatos de madeira, vime e couro, de produção de sabão, de doces caseiros, de sapato, de confecção e costura, etc.) e atividades ligadas à prestação de serviços, tanto urbanos (construção civil, lavanderias, mutirões, coleta

*A segmentação do mercado de trabalho é discutida, entre outros autores, por SOUZA, Paulo Renato. Emprego, salários e pobreza. São Paulo, HUCITEC; /Campinas/Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP, 1980. 193p. (Economia e Planejamento: Série Teses e Pesquisas); MATHIAS, Gilberto. Urbanização e sub-desenvolvimento: setor informal e estratégias de sobrevivência. Espaço & Debates, São Paulo, 5(14):5-22, 1985; SABÓIA, João L.M. Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983. Revista de Economia Política, São Paulo, 6(3):82-106, jul./set. 1986.

**A complexidade e a dificuldade de conceituação do setor informal permeiam os trabalhos dos autores citados na nota anterior, entre outros.

de lixo, etc.) quanto rurais (capina, colheita e outras realizadas por associações de bóias-frias). O segundo grupo - atividades que visam à suplementação alimentar - constitui-se dos programas "hortas comunitária" e "vaca mecânica" (produção e fornecimento de leite e sopa de soja).

Essas atividades não se encontram uniformemente distribuídas por todo o Estado. Mais da metade dos empreendimentos comunitários (244 de um total de 322) que contam com a participação do Estado ou que foram por ele instituídos concentram-se nas regiões Norte e Oeste, isto é, justamente onde o recente processo de modernização da agricultura no Paraná teve maior impacto social.* Obedecendo a esse critério, descrevem-se, a seguir, as atividades comunitárias constantes do cadastro elaborado segundo dois indicadores: concentração regional e recorrência das atividades desenvolvidas.

As atividades artesanais, dominantes no Estado como um todo (121 experiências de um total de 322), nas regiões Norte e Oeste são as mais recorrentes (86 de um total de 244 experiências nelas implantadas ou por elas apoiadas), predominando as oficinas de corte e costura e unidades de produção de sabão e material de limpeza. Segundo entrevistas realizadas, essas atividades, bem como as demais atividades artesanais desenvolvidas no Estado, empregam sobretudo mulheres, caracterizando-se como extensão ou complementação do trabalho doméstico. Isso leva a perguntar se essas atividades, à medida que podem ser

*Para maiores detalhes sobre o assunto, ver IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA, Paraná: economia e sociedade. Curitiba, 1982. 72p. Convênio SEPL/IPARDES; FLEISCHFRESSER, Vanessa. A modernização tecnológica da agricultura paranaense na década de 70: difusão, contrastes regionais e consequências sócio-econômicas. Itaguai, 1984. 318f. Tese, Mestrado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. Consequências sociais das transformações tecnológicas na agricultura do Paraná. Curitiba, 1985. 110f.

combinadas com outros trabalhos remunerados, como o de diarista, bóia-fria, etc., não poderiam ser rotuladas como atividades que visam, sobretudo, à complementação da renda familiar. A participação masculina nessas atividades talvez pudesse ser entendida da mesma maneira, quando complementam a ocupação principal (por exemplo, pescadores que participam de "oficinas" de confecção de material de pesca) ou quando os homens aparecem como comerciantes de produtos manufaturados pelas mulheres. A mesma observação poderia valer também para os casos de participação de crianças como vendedoras, ainda que seja mais freqüente, segundo entrevistas, sua inserção em atividades comunitárias como "aprendizes".*

Nesse tipo de atividade, o apoio governamental se sobressai através da atuação da SETC e PROMOPAR. A SETC, aliás, aparece no cadastro como principal órgão envolvido em atividades comunitárias de trabalho e suplementação alimentar no Estado de modo geral (participa em quase 80% das experiências arroladas), enquanto a PROMOPAR se destaca especialmente no apoio a atividades artesanais, talvez porque sua população-alvo (mulheres) e as atividades dominantes ("femininas") não se diferenciam muito daquelas que caracterizavam sua atuação anterior (distribuição de alimentos, organização de clubes de mães e cursos de tricô, crochê, costura, etc.).

Já as atividades comunitárias ligadas à suplementação alimentar - "vaca-mecânica" e hortas comunitárias - abarcam uma população menos diferenciada, destinando-se especialmente

*A participação de crianças em atividades comunitárias como mão-de-obra é pouco recorrente. Entrevistas realizadas apontam para sua ocorrência, em alguns casos, quando homens e mulheres encontram-se envolvidos em atividades econômicas mais rentáveis, caso, por exemplo, dos 'bóias-frias'.

aos bóias-frias. Concentrando-se basicamente nas regiões Norte e Oeste do Estado, essas atividades - 103 de um total de 118 hortas e "vacas-mecânicas" cadastradas - foram incentivadas por diversos órgãos governamentais (SETC, ACARPA, PROVO-PAR), visando, principalmente, ao consumo familiar. Tanto é que a contabilização dos participantes geralmente aparece nas listagens obtidas sob o rótulo de "beneficiários", isto é, número de famílias.

Entretanto, vale ressaltar que tanto o cadastro elaborado, quanto as entrevistas realizadas parecem indicar tendências de continuidade diferenciadas para os dois tipos de atividades: enquanto em 1986 registrava-se um aumento, em termos absolutos, do investimento feito em "vacas-mecânicas",* com relação às hortas verificava-se tendência inversa, isto é, retração no estímulo à instalação e/ou reinvestimento nessa atividade no mesmo ano. Segundo os entrevistados, isso decorre da grande rotatividade e evasão de participantes verificadas em função das dificuldades de produção que as hortas comunitárias freqüentemente apresentam (perdas totais, baixa produtividade, etc.). Essa diferenciação se reproduz no próprio desenvolvimento dessas atividades: enquanto a maioria das hortas, segundo os entrevistados, parece gradativamente perder a participação da "comunidade", tendendo a ser assumidas pelas prefeituras municipais a fim de complementar a merenda escolar, alguns grupos formados a partir da distribuição de leite e/ou sopa de soja têm ampliado o número de seus participantes atra-

*Em 1986, foi aprovado o repasse de recursos para 56 'vacas mecânicas' contra 11 implantadas em 1985, sendo que naquele ano a participação financeira da SEAC Federal foi bastante significativa.

vés da diversificação das atividades (produção de sabão, de doces caseiros, etc.). Evidentemente, isso não constitui uma regra, porém os dados registrados permitem questionar, para o conjunto do universo a ser pesquisado, de que forma e até que ponto o sucesso econômico das experiências condicionam a consolidação tanto das próprias atividades desenvolvidas, quanto dos laços de solidariedade definidos como "comunitários".

Questionamento da mesma natureza poderia ser feito em relação às iniciativas comunitárias que se pretendem formas alternativas de trabalho mais que atividades destinadas à complementação de renda ou suplementação alimentar, caso das atividades agropecuárias e aquelas ligadas à prestação de serviços. Nesses casos, a consolidação das atividades, bem como dos laços de solidariedade, parece estar condicionada ao seu desempenho em termos de condições de competitividade no mercado.

Provavelmente por essa razão, a participação do Estado nas atividades comunitárias ligadas à produção de bens para comercialização e prestação de serviços tem um peso significativo: além de repassar recursos para instalação do local de produção e/ou para compra de insumos, maquinário, ferramentas, matérias-primas, etc., frequentemente o Estado se destaca como consumidor potencial da produção ou como principal recrutador de serviços.

Caracterizando melhor as atividades agropecuárias e de prestação de serviços, é importante ressaltar que elas apresentam entre si uma série de diferenças quanto à concentração regional, tipo de participantes envolvidos, forma de relacionamento com o Estado, entre outras. As atividades agropecuá-

rias, por exemplo, concentram-se nas regiões Norte e Oeste do Estado, empregam sobretudo trabalhadores volantes e se destinam basicamente à produção para comercialização e ao consumo familiar (culturas temporárias como arroz, feijão, milho e mandioca). Já as atividades ligadas à prestação de serviços apresentam certas especificidades. Esse é o único caso em que a RMC aparece como polarizadora de atividades (serviços ligados à construção civil) ao lado da região Norte. Além disso, a princípio, essas atividades não se organizavam como as demais: implementadas (ou apoiadas) em resposta a pressões exercidas por grupos de desempregados liderados pela construção civil, inicialmente tinham o caráter de frentes de trabalho. Posteriormente, seus participantes passaram a se organizar em associações de trabalho*, tanto na área rural (associação de trabalhadores volantes) quanto na urbana (associação de trabalhadores na construção civil, especialmente), tendo como principais recrutadores de seus serviços órgãos governamentais (SANEPAR, COPEL, URBS, etc.). Também é importante ressaltar a possibilidade de se diferenciarem essas atividades quanto à sua participação no orçamento familiar, considerando que as exercidas pelos trabalhadores urbanos (construção civil) parecem constituir a alternativa exclusiva de trabalho, enquanto aquelas exercidas por trabalhadores volantes (desmatamento, colheita e capina) se intercalam com o trabalho sazonal por eles normalmente executado, contribuindo, portanto, para a complementação da renda familiar.

*As atividades artesanais, agropecuárias e hortas comunitárias têm seus participantes recrutados, de modo geral, por associações de moradores, ao contrário das atividades ligadas à prestação de serviços, que se organizam através de associações de trabalho.

Ainda no tocante à caracterização dos participantes, as entrevistas realizadas apontaram para um dado interessante quanto às atividades agropecuárias: durante o período de vigência do Plano Cruzado, devido à ampliação da demanda por mão-de-obra, verificou-se significativo aumento da participação de mulheres nas atividades agrícolas. Isto é, parece ter ocorrido uma gradativa substituição de mão-de-obra nessas atividades ao longo de 1986, à medida que os homens (primeiros a serem recrutados pelo mercado) abandonavam as experiências comunitárias em busca de melhores alternativas de trabalho e remuneração. É importante, porém, ressaltar que a participação de mulheres nas atividades agropecuárias não é determinada apenas pelas flutuações do mercado. Considerando que não são poucos os casos de mulheres "chefes de família", estas, segundo alguns dos entrevistados, constituem contingente significativo dos que demandam trabalho (também em iniciativas comunitárias), tanto nos períodos de crise e recessão, como nos de crescimento econômico, combinando, na medida do possível, diferentes tipos de atividades. Tendência semelhante, ao que tudo indica, parece não ter se verificado entre as atividades ligadas à prestação de serviços: com exceção das lavanderias comunitárias, que empregam mulheres, as demais experiências desse tipo cadastradas - tanto na área rural quanto na urbana - empregam homens exclusivamente.

De modo geral, o financiamento de todas essas iniciativas comunitárias se deu através de investimentos a fundo perdido. Para viabilizar o repasse de recursos, sem caracterizar a configuração de relação empregatícia entre o Estado e os

participantes das experiências comunitárias, em alguns casos as associações de moradores e de trabalho foram instituídas como instrumento legal de intermediação; em outros casos, as prefeituras municipais assumiram esse papel.

Embora não seja possível uma avaliação precisa do montante de recursos despendido pelo Estado com cada uma das experiências apoiadas ou com a totalidade delas, pode-se aventar a hipótese de que aquelas que exigem aquisição de maquinário e/ou construção do local de trabalho (atividades artesanais e "vaca mecânica") implicaram repasse de maior volume de recursos. Em contrapartida, há empreendimentos (atividades agropecuárias, por exemplo), que, apesar de requererem investimentos financeiros de menor porte (insumos, sementes, ferramentas, etc.), exigem maior investimento em assistência técnica, constituindo, portanto, aqueles que agregam maior número de órgãos de apoio.

Esse investimento nos meios de produção (máquinas, ferramentas, etc.) e/ou assistência técnica constitui, porém, apenas uma das formas de participação do Estado nas experiências comunitárias. Como já dito anteriormente, em alguns casos, para garantir trabalho, o Estado aparece como empregador (associações de trabalho ligadas à prestação de serviços); em outros, para garantir a produção, como consumidor potencial (algumas "oficinas comunitárias").

Apesar disso, as atividades comunitárias, por estarem inseridas no segmento informal do mercado de trabalho e serem suscetíveis a mudanças de conjuntura, apresentam elevada rotatividade entre os participantes. Essa rotatividade, segundo os

entrevistados, tem sido recorrente desde o início da implantação dessas experiências. Aquelas, por exemplo, que se pretendiam uma resposta emergencial à situação de desemprego, enfrentaram, a princípio, dificuldades para constituir um grupo relativamente estável de associados, uma vez que a realização de convênios pela SETC com órgãos governamentais recrutadores de serviços demandava um "tempo burocrático" que, na época, era incompatível com a necessidade imediata de renda dos participantes. Além disso, a pouca rentabilidade da maioria das atividades desenvolvidas, decorrente das dificuldades de comercialização ou de garantia da produção, também contribuiu para que haja rotatividade entre os participantes, uma vez que essas se demonstram extremamente sensíveis às flutuações do mercado. Por outro lado, nos casos em que as experiências comunitárias se configuram como alternativa de trabalho mais do que atividade para complementação de renda, a rotatividade também se explica pela não-consolidação de vínculos empregatícios. Daí verificar-se evasão, principalmente por parte dos homens, toda vez que surge uma oportunidade mais rentável ou efetiva de trabalho.

Essas observações, ainda de caráter geral, parecem indicar a ocorrência de mudanças em certas características das experiências comunitárias. A crescente participação de mulheres através da gradativa substituição da mão-de-obra masculina pela feminina em certas experiências (agropecuárias especialmente), a diversificação de atividades, a instituição do rodízio de grupos de participantes e a combinação do trabalho em empreendimentos comunitários com outras atividades remunera-

das, etc. são alguns indicadores disso. Entretanto, maiores detalhes sobre essa trajetória só serão possíveis a partir dos estudos de caso a serem realizados através de pesquisa de campo.

2 PESQUISA DE CAMPO: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Através da pesquisa de campo, pretende-se obter maiores informações sobre a trajetória de algumas experiências comunitárias de trabalho e suplementação alimentar, tendo em vista a particularização, para alguns casos, de processos mais gerais que atingem a totalidade do universo a ser pesquisado.

Considerando que o cadastro elaborado contém experiências comunitárias apoiadas pelo Estado, serão incluídos, para fins comparativos, alguns casos de experiências comunitárias da mesma natureza que não mantêm vínculos com órgãos governamentais. Nesse sentido, sugere-se que da pesquisa de campo constem como casos exemplares três tipos de experiências comunitárias:

- a) experiências instituídas pelo Estado;
- b) experiências organizadas por grupos, movimentos e entidades diversas que obtiveram apoio técnico ou financeiro do Estado;
- c) experiências instituídas por grupos, movimentos e entidades diversas que não recorreram a órgãos governamentais.

A importância desse estudo comparativo resulta da possibilidade que oferece de se contraporem ao quadro referencial elaborado informações sobre os efeitos da participação do Estado no tocante a desempenho econômico, formas de organização, relações de trabalho, etc. Essa comparação também permite avaliar em que medida experiências comunitárias que não contam

com a participação do Estado apresentam diferenças no que se refere a esses mesmos aspectos.

Em vista disso, considera-se necessária a complementação dos dados obtidos - através de aplicação de formulários e realização de algumas entrevistas -, para que se possa apreender o processo de instalação e consolidação de algumas dessas experiências comunitárias. Ou seja, mediante a reconstituição da trajetória de algumas delas, pretende-se investigar a dinâmica e condições de seu funcionamento, tendo em vista a avaliação de sua viabilidade econômica, o que requer o levantamento de dados como: organização e regime de trabalho, qualificação e forma de recrutamento dos participantes, índice de rotatividade apresentado pelas diferentes experiências e períodos de maior incidência, remuneração, auferida, condições de reinvestimentos existentes, entre outros.

Por outro lado, a pesquisa de campo também deverá possibilitar uma melhor qualificação dos participantes das atividades comunitárias. Embora se pretenda realizar uma contextualização regional, que deverá dar conta do universo particular em que se inserem as experiências a serem pesquisadas, somente as entrevistas com participantes diretos dos empreendimentos comunitários possibilitarão a obtenção de certos dados, tais como: sua trajetória anterior no mercado de trabalho, participação em associações, sindicatos e partidos, etc. e acesso a programas governamentais voltados à população de baixa renda. Além disso, poder-se-á obter informações sobre: quantos e quais membros do grupo familiar se engajaram em experiências comunitárias; em que momento

isso ocorreu; por quanto tempo se verificou essa participação; qual o regime de trabalho dominante, e qual a remuneração auferida por cada um dos participantes.

Finalmente, como os informantes são sujeitos das experiências a serem pesquisadas, é possível, através do estudo de caso comparativo, resgatar as diferentes visões que estes têm das iniciativas comunitárias. Nesse sentido, considera-se fundamental a apreensão de informações referentes à motivação e expectativa inicial dos participantes em relação a esse tipo de atividade, à avaliação do funcionamento das experiências quanto à forma de organização e regime de trabalho, à remuneração e aos resultados alcançados.

A importância dessas informações reside na possibilidade de se contraporem avaliações feitas sobre as diferentes experiências pelos envolvidos: participantes diretos, técnicos de órgãos governamentais, "agentes" comunitários, associações de moradores e outros.

2.1 SELEÇÃO DE CASOS

A escolha das experiências comunitárias a serem investigadas não se pautou num critério único. Dentre os referentes adotados, constam tanto a recorrência como a especificidade de certas experiências quanto ao tipo de atividade desenvolvida, à localização geográfica, ao segmento da população abrangida, etc. São critérios que remetem, portanto, à análise do cadastro elaborado.

O quadro 1 apresenta algumas experiências comunitárias selecionadas preliminarmente, para posterior definição dos estudos de caso a serem efetivamente realizados (8 a 10 casos).

QUADRO 1 - EXPERIÊNCIAS COMUNITÁRIAS SELECIONADAS PRELIMINARMENTE, SEGUNDO REGIÕES E MUNICÍPIO

REGIÃO	MUNICÍPIO	ATIVIDADE
Norte		
	Ribeirão do Pinhal	Sítio comunitário
	Ibaiti	"Vaca mecânica", horta, produção de doces caseiros e confecção de acolchoado
	Nova Esperança	Lavanderia comunitária
	Planaltina do Paraná	Produção de sabão
	Paranacity	Produção de sabão e vassoura, horta comunitária e granja
	Londrina	Confecção
Oeste		
	Guaira	Confecção de material de pesca
	Santa Izabel do Oeste	Produção de vassoura e horta comunitária
	Toledo	Moinho colonial
	Campo Mourão	Sapataria
	Guarapuava	Construção civil
Região Metropolitana de Curitiba - RMC		
	Araucária	Malharia
	Piraquara	Construção civil
	Rio Branco do Sul	Construção civil e artesanato em palha de milho
	Almirante Tamandaré	Hortas organizadas pela Associação de Moradores Vila Cachoeira
	Curitiba	Construção civil (fabricação de manilha) organizada pela Associação Comunitária Santo Inácio de Loyola
		Catadores de papel
		Construção Civil (Associação de Moradores do Cajuru - ASSMOCA)
	São José dos Pinhais	Confecção
LESTE		
	Lapa	Artesanato em vidro
	Campo Tenente	Olaria

FONTE: IPARDES

3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PRÓXIMOS RELATÓRIOS

No presente relatório, procurou-se dar conta da primeira etapa de pesquisa firmada em convênio com a IAF, qual seja, a realização de um mapeamento preliminar de parte do universo a ser pesquisado. Para tanto, elaborou-se um cadastro que abarca parte desse universo e sistematiza algumas das informações obtidas. Além disso, foram apresentados alguns dos principais objetivos da pesquisa de campo, bem como as experiências comunitárias preliminarmente selecionadas para os estudos de caso.

O próximo relatório deverá apresentar uma discussão mais ampla das questões teóricas envolvidas, particularmente as referentes à intervenção social do Estado e o lugar do "comunitário" nas políticas sociais. Também pretende-se realizar uma discussão dos procedimentos metodológicos a serem adotados para a concretização da pesquisa de campo. Como esta deverá ser desenvolvida através da aplicação de questionários e realização de entrevista "abertas", um roteiro destes dois instrumentos de investigação também deverá constar dessa etapa de trabalho.

A partir do terceiro relatório, começarão a ser analisados os resultados da pesquisa de campo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ CADERNOS DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS, Curitiba, SEAC, n.1-4, 1984-1985.
- ² DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER. O Estado do Paraná, Curitiba, 6 jun.1984.
- ³ FLEISCHFRESSER, Vanessa. A modernização tecnológica da agricultura paranaense na década de 70: difusão, contrastes regionais e conseqüências sócio-econômicas. Itaguai, 1984. 318 f. Tese, Mestrado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- ⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Associações populares e agências governamentais: as relações do estado com a economia dos pequenos. Belo Horizonte, 1986. 2v.
- ⁵ IPARDES - FUNDAÇÃO ÉDISON VIEIRA. Avaliação do programa de comarcas comunitárias. Curitiba, 1987. 89f.
- ⁶ _____. Conseqüências sociais das transformações tecnológicas na agricultura do Paraná. Curitiba, 1985. 110f.
- ⁷ _____. Diagnóstico do abastecimento alimentar na Região Metropolitana de Curitiba - RMC. Curitiba, 1987. 49f. Convênio COMEC/IPARDES.
- ⁸ _____. Experiências comunitárias no Paraná. Curitiba, 1986. Trabalho apresentado ao seminário A Pequena Produção Informal: Possibilidades e Vicissitudes, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, International Foundation, 15-17 out. 1986.
- ⁹ _____. Paraná: economia e sociedade. Curitiba, 1982. 72p. Convênio SEPL/IPARDES.
- ¹⁰ MATHIAS, Gilberto. Urbanização e sub-desenvolvimento: setor informal e estratégias de sobrevivência. Espaço & Debates, São Paulo, 5(14):5-22, 1985.
- ¹¹ NELLO, Maria Conceição D'Incão e. O hóia-fria: acumulação e miséria. Petrópolis, Vozes, 1975. 154p.
- ¹² PARANÁ. Secretaria Especial para Assuntos Comunitários. Desenvolvimento comunitário: uma proposta de ação Curitiba, 1986.
- ¹³ _____. Participação comunitária: a experiência da SETL no Paraná. Curitiba, 1985.
- ¹⁴ _____. Programa integrado de oficinas comunitárias: documento básico. Curitiba, s.d.
- ¹⁵ PMDB. Democracia e justiça social: diretrizes de governo s.L., 1982.
- ¹⁶ REVISTA DO PMDB, Rio de Janeiro, v.2, n.5, maio/jun. 1983.
- ¹⁷ SABÓIA, João L.M. Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983. Revista de Economia Política, São Paulo, 6(3):82-106, jul./set. 1986.
- ¹⁸ SOUZA, Paulo Renato. Emprego, salários e pobreza. São Paulo, HUCITEC; /Campinas/Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP, 1980. 193p. (Economia e Planejamento: Série Teses e Pesquisas).
- ¹⁹ STOLCKE, Verena. Cafecultura: homens, mulheres e capital (1950-1980), São Paulo, Brasiliense, 1986. 410p.