

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL PARA OFERTA DE POLÍTICAS SOCIAIS NO IGAPÓ AÇU

INFORMATIVO DO PROJETO GOVERNANÇA
E TRANSPARÊNCIA NA REGIÃO DA BR-319





Tópicos de destaque



O Igapó Açu ocupa partes de três diferentes municípios do Amazonas, o que dificulta a definição de responsabilidades na implementação de políticas públicas.



Os moradores do Igapó Açu não têm acesso a serviços de saúde, educação e assistência social de maneira regular e contínua, em razão da sobreposição de responsabilidades municipais e das dificuldades logísticas para chegar ao território.



O fortalecimento da cooperação intermunicipal é apontado como o principal caminho para o fortalecimento da oferta de políticas sociais na região.



A mobilização de atores do poder público municipal e estadual, lideranças comunitárias e organizações da sociedade civil pode ser importante para construir coletivamente soluções de cooperação intermunicipal para oferta de políticas sociais.

Introdução

No Brasil, existem inúmeros tipos de arranjos de cooperação intermunicipal, como os consórcios, agências de desenvolvimento, fóruns, dentre outros. O modelo utilizado depende do número de governos locais envolvidos, do tipo de serviço a ser ofertado, do amadurecimento das relações governamentais e das características do território em questão[1].

Embora o consórcio seja o modelo mais adotado no país, na região amazônica, as longas distâncias e os custos altos de deslocamento são desafios para formação deste arranjo.

Os instrumentos de cooperação intermunicipal costumam ser criados para solucionar problemas comuns a entes federativos de uma determinada região. No Igapó Açu o desafio é a sobreposição de responsabilidades municipais em um mesmo território, o que exige atuação coletiva de diferentes prefeituras no mesmo local.

O principal objetivo desta revista é discutir caminhos que possibilitem a articulação intermunicipal na região para a oferta das políticas de saúde, educação e assistência social.

[1] Abrucio et al., 2010; Cruz, Araújo e Batista, 2012.

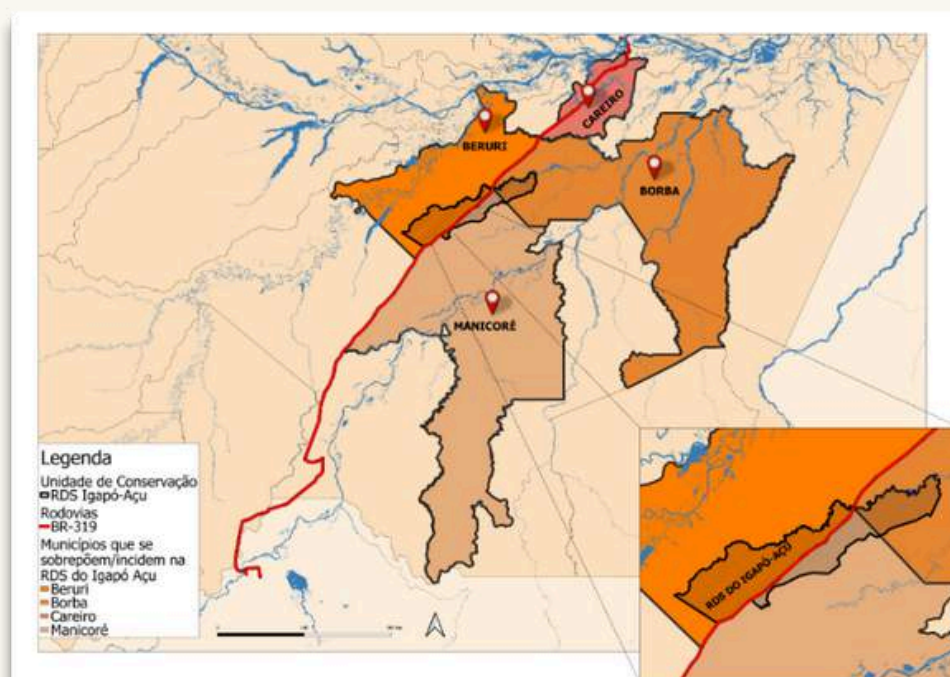




1. Por que é importante?

O Igapó Açu, território localizado entre o 226 km e o 365 km da Rodovia BR-319, no estado do Amazonas, reúne um conjunto de comunidades situadas dentro e no entorno da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Igapó Açu: São Sebastião de Igapó-Açu, Antônio da Farinha, Jacaretinga e Rio Novo. Cerca de 55 famílias moram no local e sobrevivem da agricultura familiar de subsistência, de pequenos comércios que atendem quem trafega pela estrada e atividades de turismo de base comunitária[2].

As comunidades estão distribuídas nos limites de três municípios, Manicoré, Borba e Beruri. No entanto, as dificuldades de transporte rodoviário e hidroviário, e a distância da sede administrativa dessas cidades, faz com que os comunitários optem por frequentar a zona urbana do município de Careiro para acessar serviços públicos e privados. Do Igapó Açu, o acesso a Careiro é feito por um trecho não pavimentado de 146 quilômetros na BR-319, quando as condições climáticas não impedem a trafegabilidade da estrada.



[2] FGVces, 2020.

As dificuldades logísticas e a sobreposição de responsabilidades municipais, contribuem para uma presença frágil do poder público em todas as comunidades do território. Nas políticas de saúde, educação e assistência social, os comunitários são atendidos por diferentes municípios. Entretanto, essa oferta de serviço é feita de maneira descontinuada e fragmentada, por conta dos desafios de implementação e manutenção dos serviços.

A ausência do poder público e a importância da mobilização comunitária no Igapó Açú

A Associação de Moradores Tradicionais da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Igapó Açú (AMT), fundada em 1991, é uma instância de representação dos moradores da RDS, reconhecida por seus moradores e pelas instituições públicas e privadas que atuam no território. Parte importante desse reconhecimento se deve ao esforço contínuo de seus associados em se mobilizar para levar ao território serviços públicos essenciais demandados pelos comunitários.

Dentre esses serviços, destaca-se a implementação do Programa Luz para Todos em 2012, a instalação de ponto de internet, por meio do Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC) em 2014, a construção da Escola Igapó Açú em 2015, a construção de um poço artesiano para acesso a água em 2017 e a construção de um posto de saúde em 2020.

Mesmo com a chegada desses serviços, os representantes da AMT e demais comunitários precisam se organizar para demandar do poder público a oferta continuada de serviços, como o transporte e a alimentação escolar na educação e o envio de medicamentos na saúde. Sem mobilização comunitária, direitos sociais não são garantidos aos moradores do Igapó Açú.



Os desafios enfrentados por povos e comunidades tradicionais que vivem em territórios remotos para acessar políticas sociais

Comunidades rurais e ribeirinhas como a do Igapó Açú, e de outras unidades de conservação, são caracterizadas por baixa densidade populacional e pouca dinâmica econômica, o que impõe uma série de desafios para oferta de serviços públicos. Dentre eles, destaca-se a sobreposição de responsabilidades de diferentes prefeituras no mesmo território, a distância das comunidades às sedes municipais e a dispersão dos domicílios.

As particularidades elencadas elevam os custos com transportes e impõe dificuldades para atrair profissionais interessados em atuar na linha de frente dos serviços. Assim, o número de pessoas que vivem nessas áreas pode ser considerado insuficiente para justificar maiores investimentos do poder público na instalação de uma infraestrutura adequada das políticas públicas[3].

Dentre as principais soluções adotadas em diferentes países, inclusive o Brasil, está a realização de serviços itinerantes, conhecidos como mutirões, para atender comunidades remotas em um único local. Embora seja uma estratégia importante, essas ações possuem caráter descontinuado e oferecem apenas atendimentos de menor complexidade.

A ausência do Estado nas áreas remotas impõe aos comunitários a necessidade de se deslocar até as sedes municipais para receberem atendimentos mais complexos de saúde e educação no ensino médio, técnico e superior. Este deslocamento exige que as pessoas gastem tempo e recursos financeiros para arcar com os custos de transporte e permanência nas áreas urbanas[4].

Um dos caminhos recomendados na Agenda de Desenvolvimento Territorial da BR-319 (ADT da BR-319), elaborada pelo FGVces, em parceria com a Rede Transdisciplinar da Amazônia (RETA), para superar essas adversidades é fortalecer a cooperação intermunicipal em áreas remotas, nesse caso no Igapó Açú, de modo a viabilizar o funcionamento de políticas públicas que garantam os direitos de quem vive nesses locais.



[3] D'Antona (2023)

[4] Fernandes (2020) e D'Antona (2023).

A importância da continuidade dos serviços sociais no Igapó Açu

A fragilidade na atuação do Estado e os desafios de oferta de políticas sociais no Igapó Açu chamam atenção desde o processo de elaboração da ADT para a BR-319. Ao longo da segunda fase do projeto, o FGVces apoiou as lideranças comunitárias na solicitação de uma série de serviços essenciais para o Igapó Açu nas áreas de saúde e educação.

Logo após a implementação dessas iniciativas, houve avanços significativos na oferta de serviços ofertados, que proporcionam maior qualidade de vida à população. Contudo, ao surgirem desafios normais de implementação de políticas públicas, tais serviços costumam ser interrompidos, o que afeta diretamente na rotina das pessoas que vivem no Igapó. A descontinuidade do serviço tem como resposta a mobilização constante dos comunitários para demandar a retomada ou a criação das políticas previamente implementadas no território.

Nesse contexto, surge reflexão de que esses esforços pontuais são importantes, mas não suficientes para garantir a oferta regular e contínua dos serviços de saúde, educação e assistência social no Igapó Açu. Logo, a importância de reunir lideranças comunitárias e gestores públicos para construir, coletivamente, caminhos de colaboração intermunicipal que garantam a consolidação dos direitos sociais de quem vive na região.



2. Pontos para refletir

Atualmente, a responsabilidade pela oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social no Igapó Açu estão divididas entre três municípios, Manicoré, Borba e Careiro, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Sobreposição de responsabilidades municipais nas comunidades

Comunidade	Município	Área de política pública		
		Educação	Saúde	Assistência social
São Sebastião do Igapó Açu	Manicoré	Manicoré oferta o ensino infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos	Manicoré mantém 1 Agente Comunitário de Saúde (ACS), 1 microscopista e 1 técnica de enfermagem; Borba mantém 1 ACS; Careiro mantém 1 enfermeira.	Moradores acessam o Cadastro Único e o PBF por Careiro
Jacaretinga	Manicoré	Manicoré oferta uma sala de aula, anexa da Escola Igapó Açu	Visita mensal do ACS e microscopista de Manicoré	Moradores acessam o Cadastro Único e o PBF por Careiro
Rio Novo	Manicoré	Manicoré oferta uma sala de aula, anexa da Escola Kamaïow	Visita mensal do ACS e microscopista de Manicoré	Moradores acessam o Cadastro Único e o PBF por Manicoré
Antônio da Farinha	Beruri	Não possui acesso a serviços de saúde	Não possui acesso a serviços de educação	Moradores não acessam o PBF

A distribuição das funções apresentadas garante que os moradores do Igapó Açu acessem serviços essenciais de atenção primária em saúde, ensino infantil e fundamental na educação e a programas de transferência de renda na assistência social. Este quadro significa um avanço na rede de proteção social do território, em comparação a um levantamento semelhante realizado em 2020 pelo FGVces[5], o que evidencia o esforço dos comunitários e dos governos municipais em ampliar as ações implementadas na região.

Apesar das melhorias, as lideranças comunitárias e os profissionais que atuam na linha de frente dos serviços mencionados citam alguns desafios que incidem na qualidade e regularidade das políticas, os quais serão elencados nas próximas linhas.

[5] FGVces, 2020.

A política de saúde no Igapó Açu

Na saúde, apesar dos avanços, nenhuma prefeitura se responsabiliza integralmente pelos serviços de atenção primária em saúde (APS), o que motivou os comunitários a se mobilizarem para construir, com recursos próprios, um ponto de atendimento na comunidade São Sebastião do Igapó Açu, onde todos os profissionais de saúde realizam seus atendimentos.



Na APS foram mapeados três desafios principais:

- 1** As comunidades que não possuem profissionais fixos instalados enfrentam dificuldades de receber atendimento contínuo de enfermeiros e ACS e não recebem medicamentos;
- 2** Os comunitários passam por períodos sem atendimento dos profissionais de saúde porque o período de descanso dos profissionais coincide regularmente;
- 3** As prefeituras não disponibilizam recursos para transporte pelo Igapó Açu. Deste modo, os profissionais utilizam recursos próprios para custear o combustível que possibilita visitar todas as comunidades do território.

Os serviços de média e alta complexidade em saúde não estão disponíveis no Igapó Açu. Com frequência, os comunitários precisam acessar as sedes dos municípios de Careiro e Manaus, o que gera custos pessoais de transporte e hospedagem nos centros urbanos. O município de Careiro oferece ambulância para situações urgentes, mas a distância e as dificuldades de trafegabilidade pela Rodovia BR-319 tornam este serviço demorado.

Além dos desafios mencionados, os moradores de São Sebastião do Igapó Açu demandam a aquisição de uma ambulância para o território e a visita mensal de uma médica clínica geral. As demais comunidades demandam a contratação de ACSs e enfermeiras. A realização de mutirões de saúde foi uma solicitação feita por todas as comunidades.

A política de educação no Igapó Açú

Na política de educação, a comunidade de São Sebastião do Igapó Açú possui uma escola, chamada Escola Igapó Açú, construída pelos comunitários, com o apoio de organizações da sociedade civil parceiras em 2015. A escola é um exemplo de como a mobilização comunitária é central para oferta de serviços públicos no território[6].

Desde 2018, o município de Manicoré realiza a oferta do ensino infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA) a cerca de 130 alunos. Além da sede da escola, há também uma sala de aula anexa na comunidade de Jacaretinga. No total, a escola possui uma equipe de 14 profissionais, entre gestora escolar, professoras e demais funções.



Além da ausência de oferta de ensino na comunidade de Antônio da Farinha (entre o 226 e o 233km da BR-319), foram mapeados três desafios para garantir maior qualidade no acesso à educação em Igapó Açú:

- 1** Desde sua inauguração, a prefeitura de Manicoré não repassou materiais para estruturar a Escola Igapó Açú, como cadeiras e mesa e equipamentos de cozinha materiais de uso contínuo. A equipe da gestão escolar e os pais dos alunos utilizam recursos próprios para adquirir esses materiais.
- 2** A alimentação escolar não é oferecida de maneira contínua. A prefeitura de Manicoré enfrenta dificuldades logísticas para enviar os alimentos até a escola. Nos anos de 2022 e 2023, a gestora da escola precisou custear com recursos próprios o transporte dos alimentos de Manicoré até o território. Em 2024, os alimentos só foram entregues para escola em de maio, o que obrigou a gestão escolar a diminuir a carga horária das aulas e atrasar o início do ano letivo.
- 3** O transporte escolar também não é ofertado de maneira contínua. Durante os anos de 2022 e 2023, Manicoré conseguiu ofertar o serviço para a comunidade de São Sebastião do Igapó Açú. Em 2024 não foi enviado um veículo para a comunidade até o mês de maio, quando foi enviado um micro-ônibus de 32 lugares ao território.

[6] FGVces, 2020.

Os desafios elencados exigem que a gestora da escola e as lideranças comunitárias precisem se mobilizar anualmente para demandar a cobertura completa dos serviços de educação.

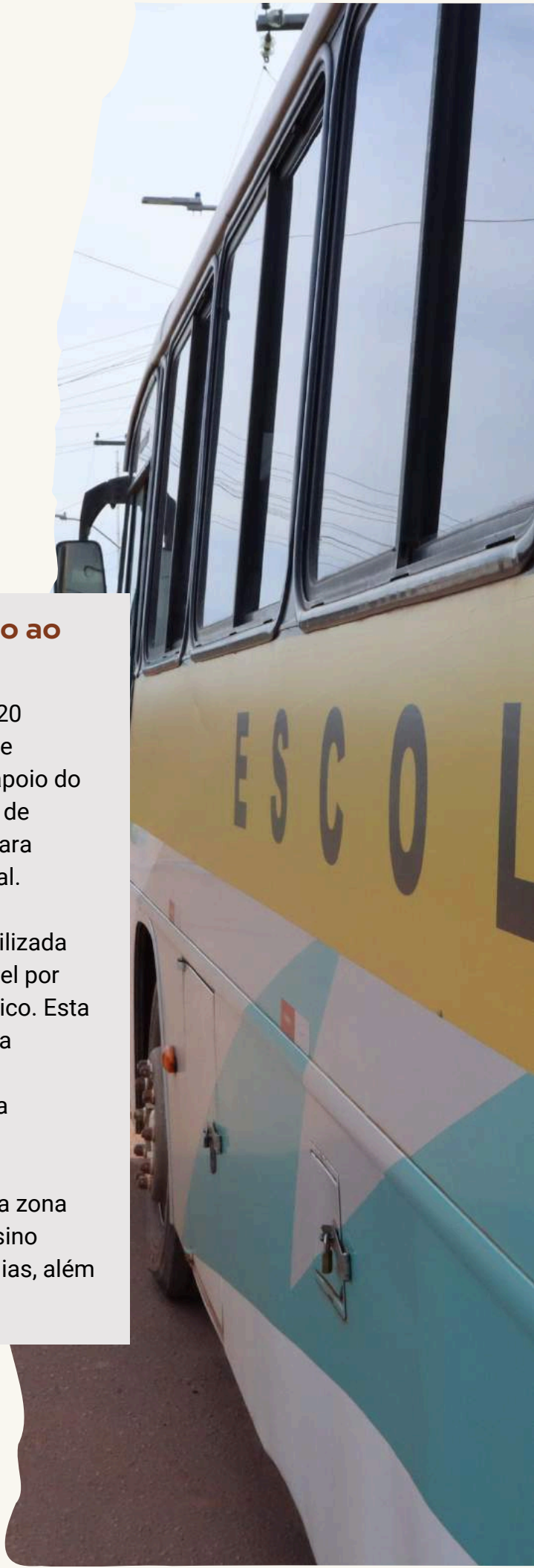
Além deles, as comunidades demandam maior apoio do governo local para contratação de pedagogo e psicólogo para escola, melhoria da estrutura física da escola e seus anexos e oferta de transporte escolar em Jacaretinga. Ainda mais urgente, é a retomada da oferta de ensino para 23 crianças que vivem na comunidade Antônio da Farinha.

Jovens do Igapó Açu não possuem acesso ao ensino médio

O ensino médio não é um direito garantido a cerca de 20 jovens que moram no Igapó Açu e estão nesta etapa de ensino. As lideranças comunitárias do território, com apoio do FGVces, estão desde 2022 demandando da Secretaria de Estado de Educação do Amazonas (SEDUC), o apoio para oferta de ensino médio mediado por tecnologia no local.

Neste arranjo, a estrutura da Escola Igapó Açu seria utilizada para realização das aulas e a SEDUC ficaria responsável por garantir a estrutura tecnológica e o conteúdo pedagógico. Esta solução ainda não foi colocada em funcionamento pela SEDUC, que argumenta encontrar dificuldades para contratação de profissionais que façam a mediação da tecnologia em sala de aula.

Atualmente, os jovens do Igapó Açu precisam morar na zona urbana de Careiro para continuarem os estudos no ensino médio, o que sobrecarrega financeiramente suas famílias, além de forçar-los a viver fora de seu território de origem.



A política de assistência social no Igapó Açú

Na política de assistência social, as prefeituras municipais não ofertam serviços socioassistenciais regularmente no território. Em geral, quase todas as famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Os comunitários optam por realizar o Cadastro Único em Careiro pelo acesso mais fácil, mas enfrentam dois desafios:

- 1** Os comunitários enfrentam dificuldades em compreender as regras de elegibilidade e as condicionalidades do PBF, o que acarreta em bloqueios constantes do benefício.
- 2** As famílias que realizam Cadastro Único no Careiro possuem suas crianças matriculadas na Escola Igapó Açú, do município de Manicoré. Em alguns momentos, há conflito no cruzamento de informações para acompanhamento das condicionalidades do PBF, o que interrompe o recebimento do benefício socioassistencial.

As demandas apresentadas pelos moradores do Igapó Açú estão voltadas a realização de mutirões para emissão de documentos e palestras para ampliar o conhecimento deles sobre os serviços socioassistenciais existentes no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).



3. Possibilidades de avanços

- Mapear coletivamente as possibilidades de atuação dos governos municipais de Manicoré, Careiro e Borba na oferta das políticas de saúde, educação e assistência social no Igapó Açu;
- Fomentar a criação de parcerias de cooperação intermunicipal, nos moldes dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), para definir as responsabilidades de cada município na oferta das políticas sociais e garantir qualidade e continuidade nos serviços ofertados;
- Convidar as Secretarias de Estado de saúde, de educação e de assistência social do Amazonas, para apoiar a criação dos acordos de cooperação intermunicipal e contribuir para a oferta das políticas sociais no Igapó Açu;
- Convidar o Gestor da RDS Igapó Açu para acompanhar e apoiar os moradores da RDS no levantamento de demandas e definição de soluções para oferta de políticas sociais no território;
- Definir lideranças comunitárias, representantes da Associação de Moradores da RDS Igapó Açu, para serem os pontos de articulação entre os moradores do território e os gestores municipais responsáveis pelos serviços implementados na região.



Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)

Na política de educação, surgiram recentemente os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Os ADEs são um modelo de trabalho em rede entre municípios vizinhos, que se reúnem para atuar em projetos comuns, como o alinhamento de calendários e currículos pedagógicos, o que contribui para gerar maior capacidade administrativa nas secretarias municipais de educação[7]. Os ADEs podem ser formalizados por meio de instrumentos mais simples do que a criação de personalidade jurídica como os consórcios[9].

[7] Colabora Brasil, 2019; Carneiro e Brito, 2019.

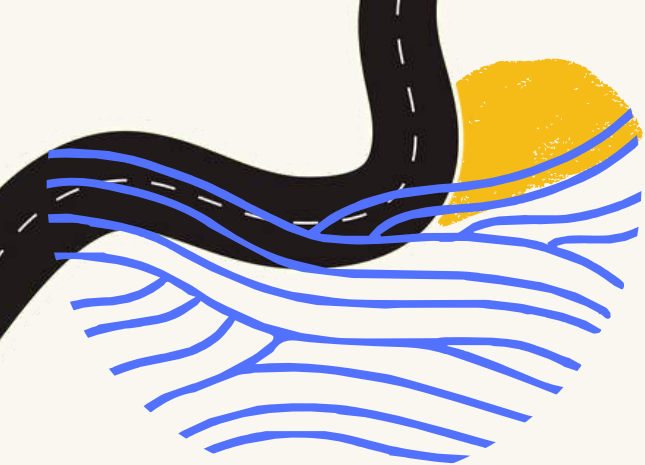
[8] Colabora Brasil, 2019.

4. Questões para debate

A principal questão colocada no Grupo de Colaboração em Políticas Sociais é “como garantir continuidade, regularidade e qualidade dos serviços de saúde, educação e assistência social ofertados pelos governos municipais no Igapó Açu?”. Desta pergunta principal, deriva outras, que se respondidas, podem contribuir para garantir direitos sociais dos comunitários:

- 1** Como cada governo municipal pode contribuir para melhorar a oferta das políticas de saúde, educação e assistência social no Igapó Açu?
- 2** Quais são os combinados necessários para iniciar um processo de cooperação intermunicipal nessas políticas?
- 3** Qual é o melhor caminho para concretizar a colaboração intermunicipal: estabelecer arranjos de cooperação específicos com cada setor de política pública? Ou é melhor criar um único instrumento de parceria?
- 4** Como o governo estadual do Amazonas pode apoiar a colaboração intermunicipal?
- 5** Como as organizações da sociedade civil podem apoiar a colaboração intermunicipal?





Sobre a iniciativa

Desde 2019, o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces) implementa o projeto **“Promovendo Governança e Transparência na Região da BR-319”**, em parceria com a Rede Transdisciplinar da Amazônia (RETA), e apoio da Fundação Moore.

O projeto tem como objetivo promover mecanismos de governança territorial que aliem participação social, acesso à informação e fortalecimento de capacidades técnicas e políticas para sustentabilidade e garantia de direitos ao longo da rodovia BR-319, Amazonas. A área de atuação do projeto compreende os municípios de Careiro, Manicoré, Humaitá e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Igapó-Açu.

Um dos principais resultados do trabalho foi a elaboração participativa da **“Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT) para a Região da BR-319 – Fortalecendo Territórios de Bem Viver”**. A ADT apresenta um amplo diagnóstico multisetorial e lista 13 estratégias com recomendações para o fortalecimento da governança e políticas públicas na região.

Para avançar na implementação de prioridades da ADT, o FGVces e a RETA estão atuando na promoção de grupos de colaboração (GC), com protagonismo local e participação de múltiplos atores, com foco em proteção ambiental e territorial, atividades produtivas sustentáveis e fortalecimento de políticas sociais. Ao final, cada GC avançará na identificação de caminhos e na construção de responsabilidades compartilhadas para o futuro dos territórios.



Faça o download ↗



O GC sobre Políticas Sociais tem como objetivo discutir desafios e recomendações para a oferta das políticas sociais na região BR-319. A partir da ADT e das demandas significativas nos territórios, foram definidas três agendas prioritárias para o grupo:

- 1** Articulação intermunicipal para oferta das políticas públicas de educação, saúde e assistência social em Igapó Açu
- 2** Articulação intergovernamental para regionalização de saúde no sul do Amazonas, com o objetivo de contribuir para análise das oportunidades e desafios para uma pactuação interestadual entre Amazonas e Rondônia
- 3** Apoio na institucionalização de conselhos municipais de políticas públicas voltados à defesa dos direitos das mulheres.

Este documento está centrado na importância dos arranjos de colaboração intermunicipal para o fortalecimento das políticas sociais em Igapó Açu. O objetivo aqui é apresentar os desafios enfrentados por moradores do território para acessar serviços de saúde, educação e assistência social com continuidade e regularidade.

Coordenação

Karine Julião (FGVces)
Kena Chaves (FGVces)
Wilde Itaborahy (FGVces)

Responsável pela pesquisa

Guilherme Pereira (FGVces)

Equipe Técnica - Grupo de Colaboração

Angel Batista (FGVces)
Fernando Torres (FGVces)
Francimara Araujo (FGVces)
Guilherme Pereira (FGVces)
Karem Pantoja (FGVces)
Karine Julião (FGVces)
Luana Bezerra (FGVces)

Contato

karine.juliao@fgv.br

Crédito das fotos

Ricardo Lisboa
Guilherme Horta

Referências

Abrucio, F.; Sano, H.; Sydow, C. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: Tendências, Desafios e Impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In: Jeroen Klink. (Org.). Governança das Metrôpoles - Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: annablume, 2010, v., p. 21-48.

Abrucio, F.; Segatto, Ci. Colaboração 360 Graus na Educação. GV Executivo, v. 21, p. 30-36, 2022.

Colabora Educação. A colaboração intermunicipal no Brasil: Iniciativas para a melhoria da educação pública e o fortalecimento dos municípios. 2019.

Carneiro, J. e Brito, E. Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais. 1. ed. ° São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

Cruz, M.; Araújo, F.; Batista, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 111-124, 2012.

D'Antona, A. Conservação ambiental, mobilidade espacial e condições de vida de populações tradicionais em áreas protegidas: por modelos de acesso à saúde adequados ao quadro amazônico. Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 39, n. 4, 2023.

Fernandes, J. Política de Assistência Social na Amazônia: problematizando o acesso das famílias ribeirinhas da Ilha das Onças, Barcarena/PA. Dissertação de mestrado em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, 2020.

FGVces. Agenda de Desenvolvimento Territorial para a região da BR-319. Fortalecendo territórios de bem viver. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas. São Paulo: FGVces, 2021. 439 p.

