

Processo participativo de criação de indicadores de desenvolvimento sustentável para o município de Ribeirão Pires, Brasil

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar o processo participativo de construção de um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável realizado no Município de Ribeirão Pires. A metodologia proposta foi a pesquisa-ação participativa, e os modelos sugeridos por Meadows (1998) e Redefining Progress (1997), que vem há vários anos prestando auxílio a iniciativas de construção de indicadores comunitários a partir de uma perspectiva "bottom-up". Os principais resultados incluem a discussão sobre o processo participativo e a relação do conjunto de indicadores com a Agenda 21 do Município.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Ambiental municipal, Indicadores de Sustentabilidade, Agenda 21, Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present a participatory process of constructing a set of indicators of sustainable development in the municipality of Ribeirão Pires. The proposed methodology was participatory action research, and the models suggested by Meadows (1998) and Redefining Progress (1997), which has, for several years, provided assistance for initiatives to construct indicators from a community perspective "bottom-up". The main results include a discussion of the participatory process and the relationship between the indicators set and Ribeirão Pires's 21 Agenda.

KEYWORDS: Municipal Environmental Management, Sustainable Indicators, Agenda 21, Sustainable Development

Sonia Maria Viggiani Coutinho

Advogada. Mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Doutoranda FSP/USP (Bolsista CNPq). Pesquisadora do grupo SIADES - Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável <http://www.fsp.usp.br/siades>

Tadeu Fabrício Malheiros

Engenheiro Ambiental. Doutor em Saúde Pública. Professor do Departamento de Hidráulica e Saneamento da Escola de Engenharia de São Carlos/USP. Pesquisador do grupo SIADES

Maria Luiza Leonel Padilha

Engenheira Agrônoma. Doutora em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP. Pesquisadora do grupo SIADES

INTRODUÇÃO

Entre os vários documentos resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida em 1992, no Rio de Janeiro, a Agenda 21 Global (CNUMAD, 1997), em seu capítulo 40, atenta para a necessidade de informação para a tomada de decisões por intermédio de indicadores de desenvolvimento sustentável. Assim, a década de 1990 foi marcada por um conjunto significativo de pesquisas, discussões e experiências sobre a construção e o uso de indicadores de desenvolvimento sustentável para medir e avaliar a sustentabilidade.

Embora no Brasil tenham sido observados avanços na construção de Agendas 21 em âmbito local, verifica-se lacuna no conhecimento sobre indicadores locais de desenvolvimento sustentável e sobre o processo de construção destes enquanto processos participativos e instrumentos de avaliação.

Desta forma, este artigo tem por objetivos apresentar o processo participativo de construção de um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável ocorrido em Ribeirão Pires - Município da Região Metropolitana de São Paulo, em 2004, bem como apresentar uma breve análise do conjunto de indicadores frente à Agenda 21 de Ribeirão Pires.

Este Município foi escolhido em função de ter concluído sua Agenda 21, com ampla mobilização da população, por haver interesse em avaliar as ações municipais em direção a um desenvolvimento que seja sustentável e por sua localização estratégica dentro de uma região de mananciais.

O município de Ribeirão Pires

O Município de Ribeirão Pires integra a Região Metropolitana de São Paulo, Brasil, distando cerca de 40 km da capital paulista. Sua área total é de 107 km², e a sua população estimada é de 104.508 habitantes, estando 100% inserido em Área de Proteção de Mananciais (IBGE, 2000).

Sua economia é diversificada, predominando, em número de empregos formais, a atividade industrial, com destaque para o setor metal-mecânico. O comércio e o

setor de serviços apresentam hoje as maiores taxas de crescimento, e as atividades de turismo estão sendo dinamizadas desde sua elevação em 1998 à categoria de Estância Turística. São crescentes os investimentos na ampliação da infra-estrutura urbana, na recuperação das atrações locais e na qualificação dos serviços públicos, visando torná-la referência regional nas atividades turísticas e de lazer entre todos os Municípios da bacia do Rio Grande e respectiva área de mananciais.

O crescimento populacional acima da taxa da Região Metropolitana de São Paulo que se deu em Ribeirão Pires desde a década de 1970, aliado à falta da correspondente adequada infra-estrutura urbana, à sua peculiar localização em área de proteção de mananciais e à divulgação de ações de proteção ao meio ambiente, especialmente a partir da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, serviram de mola propulsora para a construção da Agenda 21 de Ribeirão Pires, em base participativa.

Ciente de que as Leis de Proteção aos Mananciais, do Estado de São Paulo, de 1975 e 1976, com suas disposições restritivas à ocupação da terra contribuíram mais para induzir a ocupação clandestina e de baixo custo do que para evitá-la, o poder público municipal passa a editar leis de uso e ocupação do solo e de zoneamento urbano, Agenda 21 e Plano Diretor.

Com um IDHM que aumentou de 0,776, em 1991, para 0,807, em 2000, devido principalmente a investimento em educação, Ribeirão Pires passa a direcionar sua atenção a questões ambientais, suporte da continuidade das atividades econômicas e garantia de qualidade de vida para sua população.

Finalizada a Agenda 21, com a discussão de princípios da sustentabilidade que não eram conhecidos pela maioria de seus cidadãos, o Conselho da Cidade estava preparado para, seguir trabalhando questões ligadas a sustentabilidade do Município, motivo pelo qual a proposta de construção de indicadores de desenvolvimento sustentável para a avaliação dos rumos pretendidos pelo Município foi prontamente aceita pelos membros do Conselho da Cidade.

A grande questão que se apresenta

é a de que, embora o Município possua vários indicadores disponíveis em suas bases e em bases do IBGE, estes dados podem não induzir adequadamente - no que se refere à forma e tempo - as mudanças necessárias para a melhoria do município que são esperadas pela comunidade.

De fato, ao se levantar os anseios da comunidade de Ribeirão Pires por meio de processo participativo para a construção dos indicadores de desenvolvimento sustentável pretendeu-se preencher esta lacuna, uma vez que o que se espera é que a comunidade passe a utilizar este conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável como um instrumento de avaliação no contexto da sustentabilidade local, portanto, com respaldo na Agenda 21 Local.

É importante que os indicadores partam de prioridades da comunidade, devendo surgir a partir de valores e possibilitando a criação de valores baseados na cultura e na experiência de quem participa de sua criação (MEADOWS, 1998).

Além disso, os indicadores de sustentabilidade devem buscar a integração entre as questões ambientais, econômicas e sociais. A ausência de indicadores ambientais e a profusão de indicadores econômicos e sociais representam o descaso com que o ambiente vem sendo considerado em relação principalmente aos aspectos econômicos, há vários anos tratados como sinônimo de desenvolvimento. Deve-se atentar, entretanto, que não se trata de necessidade de criação de novos indicadores, mas de procurar chegar de forma participativa aos indicadores mais relevantes para a realidade do local.

Assim, o processo de construção de indicadores de desenvolvimento sustentável em Ribeirão Pires iniciou a partir da aceitação pela Prefeitura do Município, em 2003, e do encaminhamento da proposta para aprovação em sessão do Conselho da Cidade.

Importância da participação local

A importância em se trabalhar no âmbito local, onde as atividades e os principais impactos sobre o meio ambiente são produzidos, alia-se à questão da participação social.

Para Milaré (2000, p.99):

"o direito à participação pressupõe o direito de informação e está intimamente ligado ao mesmo. É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente...".

A Política Nacional de Meio Ambiente brasileira (Lei Federal nº 6938/81) igualmente estabelece o princípio da participação e sua efetivação através de variados canais, entre eles os Conselhos de Meio Ambiente, devendo ser entendida como um importante instrumento de articulação entre os atores sociais, fortalecendo a união e melhorando a qualidade das decisões, tendo em vista um fim comum.

Além disso, para ser considerada social a participação deve se caracterizar como um processo no qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada (AMMANN, 1978).

Desde 1988, com a nova Constituição Federal brasileira, com a inclusão do município como entidade da Federação, inicia-se um novo paradigma baseado na gestão descentralizada e na autonomia municipal. Este novo modelo amplia a criação de Conselhos, como espaço de participação da sociedade.

Indicadores de desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento e a sustentabilidade, que sempre foram questões tratadas de forma separada na sociedade, agora se unem em uma escala global e em uma estrutura temporal de urgência para buscar resposta de como poderemos fornecer suficiência, segurança e vida para todos: uma questão de desenvolvimento; e de como poderemos viver dentro das leis e limites do ambiente biofísico: uma questão de sustentabilidade (MEADOWS, 1998). Assim, um indicador de desenvolvimento sustentável deve refletir eficiência, suficiência, equidade e qualidade de vida, não podendo mais ser confundido com crescimento apenas, gerando uma única questão acerca da possibilidade de nossa

geração e a de nossos filhos viverem uma boa vida, sem dilapidar a saúde e a produtividade do planeta, e, por conseguinte, permitir que as próximas gerações tenham acesso à boa vida.

Os indicadores que são necessários para responder a esta questão não são imediatamente óbvios, uma vez que se fala há pouco tempo do fator de limite do planeta, mas sabe-se que deverão ser mais do que indicadores ambientais, devendo carregar a noção de tempo e de limites.

Após o estabelecimento das metas para um desenvolvimento sustentável, surge a necessidade da construção de indicadores que mensurem as ações neste sentido. "A quantificação e qualificação das condições ambientais que estão sendo alteradas, preservadas ou simplesmente estudadas passam a ser muito importantes, não só para a espécie humana, como para a vida de muitos organismos. Daí a necessidade de avaliação muito mais precisa do que aquelas que um dia foram suficientes para os homens primitivos: frio, quente, claro, escuro, doce, azedo, etc. Hoje, vários profissionais de diferentes áreas necessitam saber, acuradamente, o quanto e como as atividades antrópicas estão alterando partes específicas de ecossistemas. Somente os órgãos sensitivos natos da espécie humana já não são suficientemente precisos ou adequados para as necessidades da própria espécie" (MAIA NB et al, 2001).

Assim, vários países, cientes de que o indicador até então utilizado para medir desenvolvimento econômico a partir do PIB "per capita" não era mais suficiente para mensurar o desenvolvimento em bases sustentáveis, envolvendo justiça social, desenvolvimento econômico e equilíbrio ambiental, partiram para a construção de novos modelos para avaliar a sustentabilidade de seu desenvolvimento.

A partir daí surgem diversas iniciativas e projetos em todo o mundo com o objetivo de criar indicadores de sustentabilidade para os níveis de gestão local, regional, estadual e até mesmo global. De acordo com Gomes (2000) "praticamente todos os Estados-membros da União Européia já publicaram documentos sobre indicadores ambientais ou de desenvolvimento sustentável".

A determinação da escolha de indicadores em nível global, nacional ou local é analisada por Meadows (1998) ao afirmar que, embora o Planeta Terra seja regido por somente um conjunto de leis físicas e biológicas, estes fatores sofrem modificações de acordo com as diferenças de ecossistemas e climas. Portanto, todos os seres humanos possuem as mesmas necessidades fundamentais por sustentação, porém elas deverão ser buscadas por diferentes meios. Apesar de importante se estabelecer importantes indicadores globais, que informem problemas comuns, é necessário, a partir de paradigmas próprios, se estabelecer o que é importante de ser mensurado para cada região, Estado ou Município. Alguns indicadores serão mensurados de forma quantitativa, enquanto outros necessitarão de um estudo qualitativo, tendo como produto final um "estado percebido" do ambiente, não necessariamente real.

Os indicadores são necessários não só para o entendimento do mundo, mas também para que se possa planejar as ações e tomar decisões. Assim, serão escolhidos a partir de prioridades, como enfatiza Meadows (traduzido e adaptado, 1998, p. viii): "Os indicadores surgem de valores (nós medimos o que nos preocupa) e eles criam valores (nós nos preocupamos com o que é medido)". Carregam, portanto, modelos mentais sobre o mundo baseados na cultura, personalidade, valores e experiência de quem participa de sua criação.

Para se chegar a valores, uma simples questão a ser feita seria: "o que você gostaria de saber sobre sua sociedade para daqui a 50 anos, para assegurar que seus netos estarão tendo uma boa vida? A resposta dada pelas pessoas a esta questão reflete seus valores" (MEADOWS, 1998, p.02).

METODOLOGIA

A metodologia utilizada é denominada pesquisa-ação participativa (PAR) e envolveu a realização de Oficinas de Trabalho junto ao Conselho da Cidade de Ribeirão Pires, dentro de uma perspectiva "bottom-up" (BELL; MORSE, 2005) para o levantamento de prioridades da comunidade, observando-se modelos sugeridos por Mead-

ows (1998) e Redefining Progress (1997) que vem há vários anos prestando auxílio a iniciativas de construção de indicadores comunitários através de uma série de ferramentas, recursos e ajuda técnica, incluindo a existência de um grupo de discussões, um banco de dados com cerca de 200 experiências do mundo todo e diversas publicações.

Embora o termo "pesquisa-ação" tenha sido lançado, em 1945, por John Collier,

com o propósito de tornar a pesquisa mais integrada, Kurt Lewin (1945, 1946) foi considerado o "pai da pesquisa-ação". Sua visão de pesquisa social era a de que deveria ser dada prioridade ao trabalho prático enquanto ferramenta para melhorar as relações entre grupos. Hoje, a pesquisa-ação é definida como um processo de aprendizado conjunto, referindo-se a formas específicas de se entender e gerenciar a relação entre a teoria e a prática, entre pesquisadores e

pesquisados (OTTOSSON, 2003)

Dentro da perspectiva da pesquisa-ação, trabalhou-se sob o enfoque da pesquisa-ação participativa (PAR) (Figura 1), onde o pesquisador teve participação ativa dentro de todo o processo e, ao mesmo tempo, continuou dentro de seu ambiente estritamente científico, promovendo diálogo e discussões em ambos os ambientes e possibilitando a reflexão, análise e documentação (OTTOSSON, 2003).

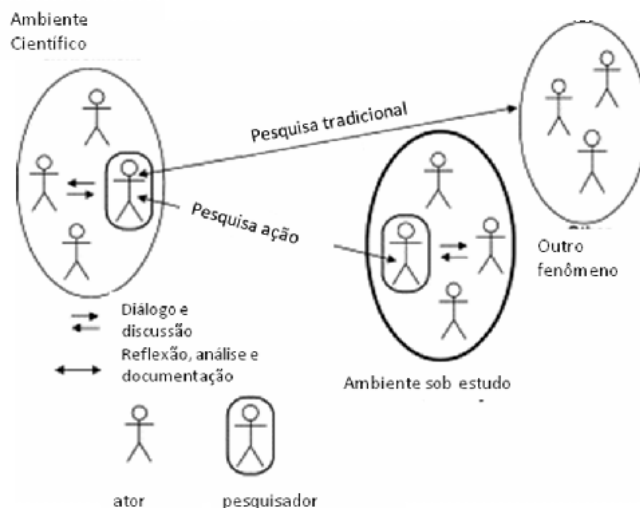


Figura 1: PAR - Pesquisa-ação Participativa. Fonte: Traduzido de Ottosson (2003)

A técnica utilizada dentro da metodologia da Pesquisa-Ação Participativa foi a das oficinas de trabalho, sugerida por Araújo (2002):

- "A idéia básica da técnica é, com base no levantamento de problemas e sonhos da comunidade local, construir uma agenda de prioridades e ações locais de modo participativo;

- "Alguns dos elementos básicos nos quais se baseia o enfoque são: visualização móvel por meio de tarjetas, problematização, alternância entre plenária e trabalho individual ou em grupo, avaliação contínua, ambiente adequado, registro e documentação;

- "O roteiro básico das oficinas segue a seguinte seqüência: identificação dos problemas, determinação das causas dos problemas e atores sociais envolvidos, detalhamento das inter-relações entre atores e priorização dos problemas a serem trabalhados;

- "O produto final das oficinas é a

elaboração de uma agenda prevendo planos de ações, metas, objetivos, responsabilidades, parcerias, prazos, recursos, monitoramento e avaliação" (ARAÍ 2002).

O modelo de criação de indicadores apresentado no relatório Meadows (1998), e observado nesta pesquisa, foi desenvolvido a partir de três níveis: a idéia de processo, com as visões de mundo que poderiam auxiliar na escolha dos indicadores e o estabelecimento de vínculos entre os indicadores, um modelo (ou estrutura) para organizar um sistema de informações para o desenvolvimento sustentável e, por último, a escolha dos indicadores.

As informações locais, tais como erosão do solo, nutrição infantil, saneamento, adequação de moradia, entre outras, foram construídas com o auxílio da comunidade, que ali expressaram seus valores e anseios. Isto possibilitou a criação de indicadores mais relevantes e compreensíveis, capazes de visualizar um

cenário almejado, garantindo que vários interesses fossem representados.

A participação de especialistas foi necessária para fornecer um entendimento mais amplo das perspectivas do sistema ao longo do tempo, para a descoberta de dados e a avaliação do que poderá ser mensurado, dando credibilidade científica ao processo e permitindo a condução dentro da metodologia escolhida.

A partir destas reflexões, foram seguidas as dez etapas para o processo de criação de um conjunto de indicadores:

1. Selecionar um pequeno grupo de trabalho multidisciplinar, responsável por todo o trabalho, que possua estreitos laços com a comunidade do local onde estes indicadores serão construídos. Devem ser incluídos especialistas e não especialistas com grande comprometimento temporal ao processo.

2. Deixar clara a proposta de construção de indicadores, fornecendo informações e apresentando exemplos de

sucesso.

3. Identificar valores e visões compartilhadas pela comunidade.

4. Buscar modelos, indicadores e dados já existentes nas bases locais.

5. Rascunhar um conjunto de indicadores, que deve ser revisto e condensado, para buscar um foco prático.

6. Validar o processo através de apresentação do rascunho a amplos setores da comunidade.

7. Fazer uma revisão técnica, onde um grupo interdisciplinar deve selecionar os indicadores que tiverem mensurabilidade estatística e relevância sistêmica, mantendo as intenções e preferências expressas pela revisão da comunidade. Esta revisão auxilia no preenchimento de lacunas e solução de

problemas técnicos na produção dos dados.

8. Pesquisar os dados.

9. Publicar e disseminar dos indicadores, de maneira clara, apontando ações para melhorá-los e estabelecendo ligações com as políticas que lhes são afetas.
10. Revisar periodicamente.

Neste mesmo sentido, foram seguindo os passos sugeridos pelo modelo de Redefining Progress (1997) (Figura 2), as etapas 1 e 2 foram desnecessárias por já haver em Ribeirão Pires grupo inter-setorial formado pelo Conselho da Cidade que já havia sido preparado anteriormente, por ocasião da construção da Agenda 21 local, para a proposta de indicadores ligados ao desenvolvimento sustentável, apesar de terem sido retomados alguns conceitos. O

passo 3 foi facilitado pela construção recente da Agenda 21.

Os demais passos de 4 a 8 foram seguidos, com a restrição do alcance do passo 6, onde deveriam ter sido selecionados de forma participativa um número gerenciável de indicadores. Esta fase foi parcialmente quebrada com a proximidade do processo eleitoral, que é avaliado nas conclusões deste artigo. O passo 9 faz parte do compromisso ético do pesquisador em retornar ao Município os resultados da pesquisa. O passo 10 é um compromisso da comunidade de continuidade deste processo, que envolve a divulgação da tendência de cada indicador e a revisão periódica do conjunto de indicadores.

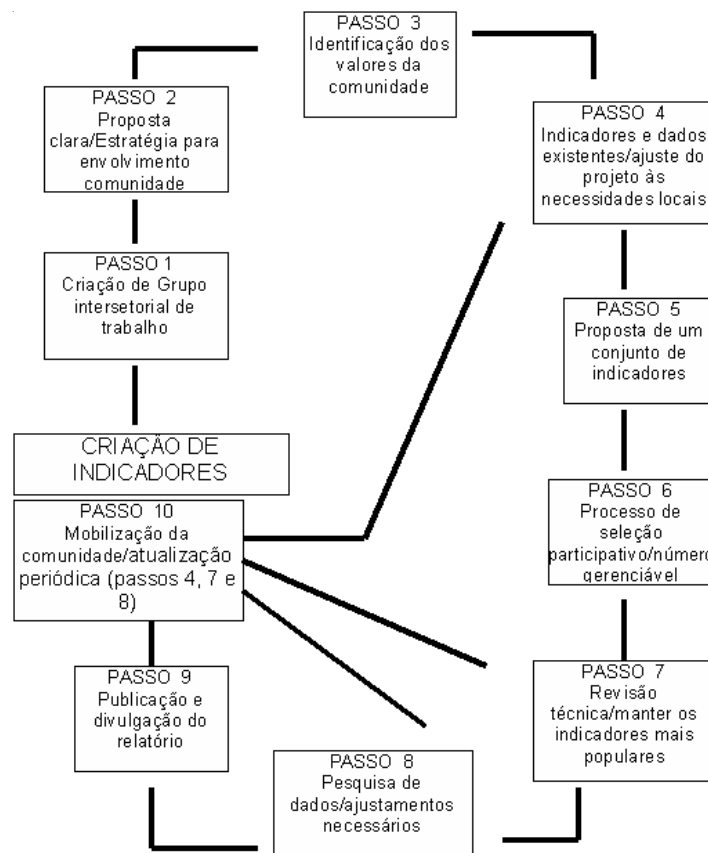


Figura 2: Fases para construção de indicadores de desenvolvimento sustentável. Fonte: Redefining Progress (1997)

O processo todo envolveu uma fase de pesquisa bibliográfica (Fase 1), onde pretendeu-se levantar princípios e metodologias participativas para construção de indicadores locais de desenvolvimento sustentável (Figura 2).

Durante a fase 2, os representantes

do Conselho da Cidade tiveram um papel ativo na definição de prioridades, avaliação e construção dos indicadores. Ao final de cada uma das oficinas de trabalho foram feitas, pelo pesquisador, uma consolidação e uma análise dos resultados obtidos, para apresentação na oficina seguinte, como

ponto de partida para a evolução do processo construtivo dos indicadores.

Houve, portanto, uma clara opção pela abordagem "bottom-up" neste processo de construção. De acordo com Bell e Morse (2005) existem dois tipos de abordagens utilizadas em processos de construção de

indicadores de desenvolvimento sustentável: um processo tecnocrático ou "top-down", onde especialistas estabelecem sozinhos a agenda, ou uma abordagem "bottom-up", que busca, em um processo participativo, envolver todas as partes interessadas e/ou que serão afetadas pelos indicadores de

desenvolvimento sustentável.

A última fase referiu-se a avaliação do conjunto dos indicadores obtidos frente a princípios e modelos levantados. Finalmente, foram elaboradas as conclusões e recomendações finais, com base nas avaliações realizadas.

Este artigo irá deter-se apenas na análise da Fase 2 e 3, que envolvem o processo participativo e a relação do conjunto de indicadores propostos com a Agenda 21 do Município (Figura 3).

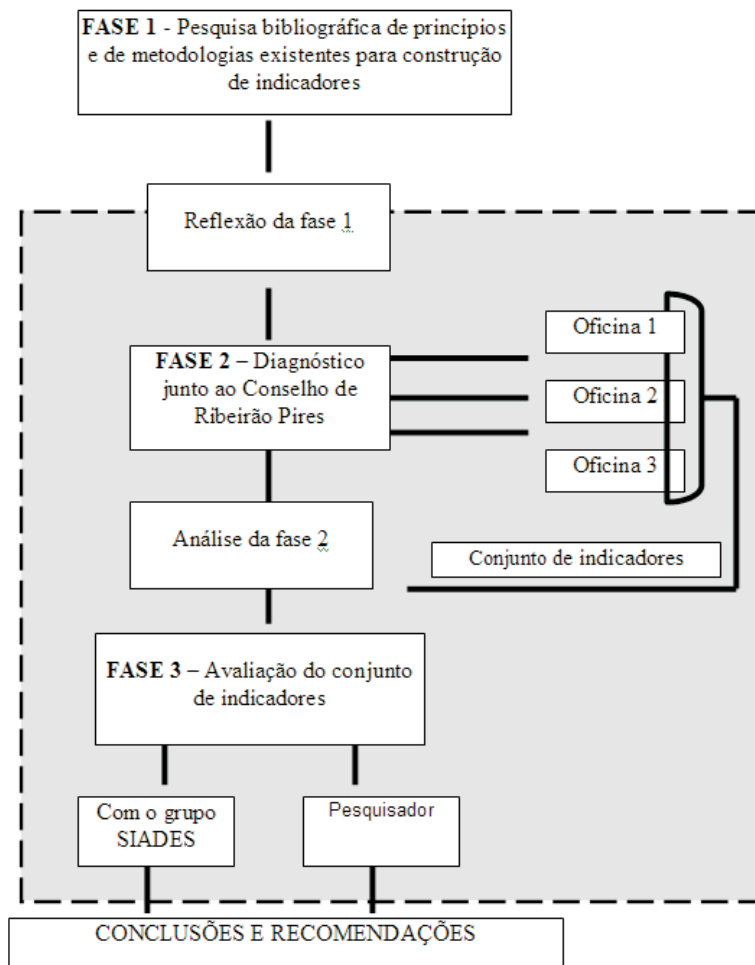


Figura 3: Etapas da pesquisa. Fonte: Coutinho (2006)

O processo

O processo teve início em 2004, com a primeira Assembléia do Conselho da Cidade, onde foram apresentados alguns conceitos relativos a indicadores e desenvolvimento sustentável e a proposta do projeto, que foi prontamente aceita em plenária por todos os participantes.

A primeira oficina contou com a participação de dezenove membros do Conselho da Cidade, sendo catorze representantes da sociedade civil e cinco representantes do setor público, além de dois pesquisadores da

Faculdade de Saúde Pública.

Para a preparação e mobilização dos membros do Conselho da Cidade e da população em geral de Ribeirão Pires para a 1ª oficina de trabalho foram enviados convites, via correio, juntamente com alguns textos preparatórios da temática a ser desenvolvida. O primeiro texto continha relato de semelhante experiência na construção de indicadores de desenvolvimento sustentável na cidade de Seattle, EUA. O segundo texto apresentava o conceito de desenvolvimento sustentável.

A oficina teve início com uma

apresentação sobre os conceitos envolvidos e explanação do roteiro de trabalho. Os participantes foram divididos em quatro grupos de trabalho para discussão e consenso de cinco questões acerca das metas de desenvolvimento da cidade (quadro 1). Cada grupo possuía um coordenador, que buscou estimular a participação de todos os membros do grupo, e um relator, que se responsabilizou pela elaboração de um documento de consenso do grupo. No final da manhã, realizou-se a plenária onde foram apresentadas as questões levantadas por todos os grupos.

Quadro 1: Questões que foram apresentadas aos membros do Conselho da Cidade, Ribeirão Pires, 2003
Fonte: Coutinho (2006)

| |
|---|
| 1. Como você imagina uma Ribeirão Pires ideal? |
| 2. Como você gostaria que fosse o meio ambiente natural e construído em Ribeirão Pires? |
| 3. Como você gostaria que fosse o desenvolvimento econômico em Ribeirão Pires? |
| 4. Quais direitos você imagina ter? |
| 5. Como você imaginaria que deveria ser no futuro questões como: felicidade, realização pessoal e participação comunitária. |

Em seguida, o pesquisador, a partir das respostas de cada grupo e o resultado da plenária, elaborou uma apresentação do resumo de todas as questões levantadas pelos participantes, que foi levada ao conhecimento do grupo na 2ª oficina de trabalho.

A segunda oficina de trabalho ocorreu com dezesseis participantes do Conselho da Cidade, sendo oito representantes da sociedade civil e oito representantes do setor público, além de três pesquisadores da Faculdade de Saúde Pública.

A convocação para essa oficina de trabalho foi efetuada, desta vez, via telefone. A oficina iniciou com a apresentação para o grupo sobre o conceito e aplicação dos indicadores de desenvolvimento sustentável, seguida por uma explanação acerca dos resultados obtidos na oficina anterior.

Os participantes foram divididos em

quatro grupos a fim de serem discutidos e sugeridos indicadores de desenvolvimento sustentável, a partir das metas de desenvolvimento para Ribeiro Pires, estabelecidas pela plenária da 1ª oficina, e a partir também dos rumos estabelecidos na Agenda 21 de Ribeirão Pires. Para esta tarefa foram utilizadas fichas a serem preenchidas com a descrição do indicador, sua dimensão (social, econômica, ambiental ou institucional), sua justificativa, a disponibilidade de dados, o período de atualização e prioridade.

Durante as semanas seguintes à oficina de trabalho, o pesquisador reuniu as diversas sugestões de indicadores de todos os grupos e novamente as apresentou no início da 3ª oficina de trabalho, realizada no dia 28 de agosto de 2004. O conjunto de indicadores proposto pelo Conselho da Cidade é composto de 33 indicadores:

Quadro 2: Indicadores propostos pelo Conselho da Cidade de Ribeirão Pires. Fonte: Coutinho (2006)

| DIMENSÃO | INDICADOR | |
|---------------|---|--|
| AMBIENTAL | 1. Atendimento dos serviços de abastecimento de água 2. Atendimento dos serviços de coleta e tratamento de esgotos 3. Coleta e disposição adequada de resíduos | 4. Drenagem de águas pluviais 5. Presença de garças nos rios da cidade 6. Variedade da fauna e da flora |
| SOCIAL | 7. Metros quadrados de parque por habitante 8. Número de praças por habitante 9. Oportunidades para atividades de lazer 10. Número de especialidades médicas 11. Frequência de atendimento médico satisfatório 12. Número de equipamentos e centros de saúde 13. Tempo de demora no agendamento e atendimento médico 14. Número de leitos ou centros de saúde por habitante 15. Número de atendimentos no Município e por bairro (programas de agentes comunitários da saúde) 16. Informação nutricional das escolas 17. Investimento na atualização de professores 18. Tempo de carreira do funcionário | 19. Oferta de cursos profissionalizantes 20. Demanda da população infantil sobre a oferta de vagas 21. Índice de mortalidade por acidente de trânsito 22. Índice de mortalidade por homicídio 23. Índice de mortalidade por doenças contagiosas 24. Índice de mortalidade por faixa etária 25. Índice de mortalidade por região da cidade 26. Número de organizações da sociedade civil 27. Número de projetos desenvolvidos (pelas organizações da sociedade civil) 28. Divulgação das ações do Conselho da Cidade à população 29. Frequência de visitação e utilização do espaço público |
| ECONÔMICO | 30. Número de empregos e salário médio dos empregados por setor 31. Arrecadação de impostos e produção por setor | 32. Número de empresas por setor 33. Número de migrações do trabalho formal para o informal |
| INSTITUCIONAL | Não foram sugeridos indicadores | |

Assim, nesta pesquisa optou-se por trabalhar com os 28 integrantes do Conselho da Cidade de Ribeirão Pires, 14 representantes da sociedade civil e 14 do poder público, e suplentes. A sociedade civil contava com um representante para cada uma das 8 Regiões do Município e 6 ligados a sociedade civil organizada. O Poder público é representado por membros de suas oito secretarias.

Uma característica importante dos representantes do governo neste Conselho a ser destacada é a de que o Conselho da Cidade de Ribeirão Pires agrega representantes de todas as secretarias de governo, o que possibilitou uma maior integração entre elas, diferentemente do que costuma ocorrer em um Conselho de Saúde ou um Conselho de Meio Ambiente apenas.

Os representantes da sociedade civil organizada demonstraram durante todo o processo comprometimento com o trabalho e conhecimento dos problemas do setor representado, bem como procuraram apresentá-los de acordo com prioridades da maioria dos residentes da região.

Durante as Oficinas de Trabalho, embora a iniciativa do processo tenha tido o apoio do Poder Público, não houve a participação da totalidade dos representantes do setor do governo, que possuía representante para cada uma de suas secretarias dentro do Conselho da Cidade. Em contrapartida, houve ampla participação dos representantes da sociedade civil: membros de associações de bairros, comércio, indústria e organizações não governamentais.

De acordo com Meadows (1998), deve-se garantir ampla participação de vários setores da comunidade, sem, contudo, exigir-se a participação de todos, o que tornaria o processo difícil de ser conduzido, com representações desproporcionais, longos, com dificuldade de se obter consenso, gerando indicadores deficientes.

Relação do conjunto de indicadores com Agenda 21 de Ribeirão Pires

Tendo em vista que a construção da Agenda 21 de Ribeirão Pires tratou, tema por tema, do desenvolvimento sustentável considerando o componente social,

econômico, ambiental e também institucional, estabelecendo alguns indicadores, buscou-se relacionar o conjunto de indicadores de Ribeirão Pires com as metas contidas na Agenda 21 de Ribeirão Pires.

É um exercício importante, principalmente se levado em consideração que o grupo do Conselho da Cidade que participou desta pesquisa de construção dos indicadores de desenvolvimento sustentável, em 2004, também participou do grupo de construção da Agenda 21, durante os anos de 2001 e 2003.

As áreas mais cobertas por indicadores dizem respeito à saúde, educação e saneamento, coincidindo com muitos dos objetivos da Agenda 21 de Ribeirão Pires. O foco dos indicadores de saúde escolhidos pelos integrantes do Conselho da Cidade direcionou-se para os índices de mortalidade, muito embora a Agenda 21 de Ribeirão Pires atente para questões de morbidade, tanto em relação às chamadas "doenças da pobreza", como as doenças imunopreviníveis, as transmitidas por vetores, as diarreicas, a tuberculose e a hanseníase, quanto em relação às doenças crônico-degenerativas, como o câncer, diabetes e hipertensão.

A reorganização do modelo assistencial de saúde, previsto na Agenda 21 de Ribeirão Pires encontra paralelo nas preocupações do Conselho em avaliar os Programas de Saúde da Família e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde.

A cidadania, prevista na Agenda 21 através de ações de apoio aos grupos mais vulneráveis, como a mulher, a infância e juventude, a terceira idade, a pessoa deficiente, o morador de rua, foi coberta apenas por indicadores que pretendem avaliar as ações dos conselhos e o número de projetos desenvolvidos neste sentido. A melhoria da qualidade do ensino, tal como prevista pela Agenda 21, foi um aspecto importante levantado pela comunidade e demonstrado pelos indicadores de tempo de carreira e capacitação dos professores, bem como pela questão da oferta de vagas.

Apesar de o Município estar totalmente localizado em área de proteção de mananciais, pouco foi lembrado pelo grupo do Conselho em relação ao uso e ocupação do solo, especialmente quanto ao

planejamento e controle territorial e a habitação, que engloba a realocação de assentamentos localizados em áreas de risco, a recuperação de áreas degradadas, o monitoramento, a fiscalização ou o licenciamento. Ainda que não resultassem em um indicador concreto, as poucas preocupações levantadas durante as oficinas do Conselho diziam respeito à regularização de moradias localizadas em área de proteção, através do título de propriedade.

Outro fator relevante contido na Agenda 21, também em relação à localização estratégica, é que o Município tem, há muitos anos, procurado opções de desenvolvimento econômico em áreas como serviços, comércio e turismo, além de sua vocação para produção mineraria de água mineral, areia e pedra. As indústrias não poluentes também são uma meta procurada pelo setor empresarial de Ribeirão Pires. Embora diversas ações tenham sido previstas pela Agenda 21 neste sentido, muito pouco restou discutido durante as oficinas dos indicadores. Atentou-se mais para a questão dos salários, impostos, migrações para o setor informal e número de empresas por setor do que para alternativas de crescimento de determinados setores da economia, principalmente o turismo.

CONCLUSÕES

O Conselho da Cidade cumpriu seu papel de local de participação dos membros da comunidade, possibilitando um canal de troca de experiências e anseios do grupo, a partir das diferentes visões da realidade. Além disso, seus membros demonstraram conhecimento e interesse com a questão da sustentabilidade, que já havia sido amplamente discutida por ocasião da construção da agenda 21 de Ribeirão Pires. Por outro lado, demonstrou-se haver uma fragilidade da atuação do Conselho durante o período de processo eleitoral e mudança de gestão.

Esta questão demonstra baixa institucionalidade do Conselho, apesar de possuir regimento interno, e aponta para a necessidade de se fortalecer este canal institucional de participação através de capacitação dos membros do conselho e de regras de procedimento mais rígidas que

possibilitem seu funcionamento durante as mudanças de gestão.

Observaram-se durante o processo algumas situações de baixa divergência interna entre os representantes do governo e da sociedade civil, em razão da forte autoridade moral que os representantes do governo exercem sobre os representantes da sociedade civil. Nestes momentos observou-se cooperação em detrimento da negociação e do diálogo. Este fato aponta para a necessidade de maior empoderamento dos representantes da sociedade civil.

A discussão junto à comunidade, representada pelo Conselho da Cidade, favoreceu a se chegar a um conjunto de indicadores de interesse local, o que é de extrema importância, uma vez que ao expressarem os valores e anseios desta comunidade, possibilitaram a criação de indicadores mais relevantes, representativos e compreensíveis de todos os setores da sociedade, o que, de acordo com Meadows (1998), acaba por se traduzir em credibilidade política.

A ausência de indicadores institucionais revela que ainda é próprio da cultura brasileira esperar por resultados palpáveis sem o questionamento do papel do poder público e da sociedade. Revela a necessidade de ampliação da educação para a cidadania, através da participação dos diversos setores no processo de decisão. A atuação do Conselho, por sua evolução natural, deve indicar para a criação destes indicadores no futuro.

Além disso, os indicadores criados pelo Conselho da Cidade de Ribeirão Pires não conseguem preencher os principais objetivos e metas da Agenda 21 de Ribeirão Pires, deixando em aberto importantes lacunas, que acabam por inviabilizar sua completa avaliação, no sentido de se alcançar um desenvolvimento sustentável.

Isto pode significar que o conteúdo da Agenda 21 tenha sido muito amplo e precise ser revisto para incorporar questões mais pontuais para a sustentabilidade do Município.

Pode haver também a necessidade de uma reestruturação deste conjunto de indicadores frente às lacunas existentes, o que não significa criar indicadores para todos os objetivos e metas ali contidos, mas alinhá-

los a objetivos essenciais de sustentabilidade partilhados pelo governo e sociedade civil.

Em todos os casos, é importante a manutenção destas instâncias consultivas e deliberativas para a reversão do padrão de planejamento e execução das políticas públicas ainda existentes no Brasil, tornando-o mais transparente e suscetível de controle pela sociedade.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÍ, VJ. **Análise de um processo participativo na experiência de implementação de um projeto de município saudável.** São Paulo/SP, 2002. [Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Prática de Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo]

AMMANN, Safira Bezerr. **Participação social,** São Paulo, Brasil, Editora Cortez & Moraes, 1978.

BELL, Simon; MORSE, Stephen. **Delivering sustainability therapy in sustainable development projects.** Journal of Environmental Management, 75(1), pp. 37-51, 2005.

[CNUMAD] Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21,** Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 1997

COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. **Análise de um processo de criação de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável no Município de Ribeirão Pires - SP,** [Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Saúde Pública da USP para obtenção de grau de mestre em Saúde Pública] São Paulo, Brasil, 2006

[CPDS] Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, **Agenda 21 Brasileira: bases para discussão.** Brasília: MMA/PNUD, 2000.

GOMES, Maria Leonor; MARCELINO, Maria Margarida; ESPADA, Maria da Graça. **Proposta para um Sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável.** Portugal: Direção Geral do Ambiente; 2000. Disponível em <<http://www.iambiente.pt/sids/sids.pdf>>

[03/03/2010].

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse preliminar do censo demográfico 2000,** Rio de Janeiro, IBGE, 2000. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/sinopse_preliminar/default.shtm [03/03/2010]

[IBGE] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **"Tendências Demográficas: uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos de 1940 e 2000",** Rio de Janeiro, IBGE, 2007. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=892> [03/03/2010].

MAIA, Nilson Borlina; MARTOS, Henry Lesjak; BARRELLA, Walter (orgs) **Indicadores Ambientais: conceitos e aplicações.** São Paulo: EDUC/COMPED/INEP;2001.

MEADOWS, Donella (1998), **Indicators and information Systems for sustainable development,** The Sustainability Institute, 1998. Disponível em < http://www.iisd.org/pdf/s_ind_2.pdf> [03/03/2010].

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente. Doutrina, prática, jurisprudência, glossário,** São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

OTTOSSON, Stig. **Participation action research-A key to improved knowledge of management.** Technovation. Volume 23, Issue 2, pp 87-94, 2003
<http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V8B-44B2C8V-1&_user=5674931&_coverDate=02%2F28%2F2003&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_searchStrId=1222226632&_rerunOrigin=google&_acct=C000049650&_version=1&_urlVersion=0&_userid=5674931&md5=fd2b5ea786b1e5df0592411271636942> [03/03/2010]

REDEFINING PROGRESS. **Community Indicators Handbook: measuring progress toward healthy and sustainable communities.** San Francisco:Redefining Progress;1997.