



QUE CIDADE NÓS QUEREMOS?

Marilia Isfer Ravanello (Brasil)

Desenhista Industrial – UFPR, Magister em Gestión y Dirección Pública Local, Especialista em Gestão Ambiental, Gerenciamento de Projetos e Captação de Recursos, Administração Pública e, em Teoria Geral dos Signos/ Semiótica. Consultora para análise e avaliação de políticas públicas. Vice-presidente da UIM para a América do Sul

Resumo:

O Desenvolvimento Sustentável de uma cidade está fundamentado na participação dos cidadãos na tomada de decisões e, na avaliação sistemática das Políticas Públicas adotadas. No Brasil, a consolidação de modelos e metodologias de avaliação de políticas públicas, iniciou-se a partir da Constituição Federal de 1988, onde a descentralização e a democratização da gestão urbana, ampliou a autonomia do poder local e fortaleceu os meios de participação social. Nesse sentido, todo o processo de planejamento deve ser acompanhado e monitorado através de indicadores que demonstrem qual a direção que as políticas públicas devem tomar, na perspectiva de entender a realidade, identificar os problemas e avaliar os fatores que influenciam na conquista de uma melhor qualidade de vida dos que vivenciam a cidade. Os objetivos definidos pela Agenda 21 Brasileira apontam para o uso de uma gama de indicadores de sustentabilidade, utilizados na aferição de atendimento de cada município e de novas metodologias de consulta popular.

Palavras-chave:

Desenvolvimento sustentável, políticas públicas, indicadores, monitoramento, participação cidadã.

Abstract:

The Sustainable Development of a city is based on citizen participation in decision-making and systematic evaluation of adopted public policies. In Brazil, the consolidation of models and methodologies for evaluating public policies started from

the Federal Constitution of 1988, where decentralization and democratization of urban management, increased the autonomy of local government and strengthened the means of social participation. In this sense, the entire planning process must be cared and monitored through indicators that show the direction that public policies should take, in order to understand reality, identify the problems and evaluate the factors that influence the achievement of better quality of life for those who experience the city. The objectives defined by the Brazilian Agenda 21 point to the use of a range of sustainability indicators, used to measure the care of each municipality and new popular consultation methodologies.

Key words:

Sustainable development. public policy, indicators, monitoring. citizen participation.

Resumen:

El desarrollo sostenible de una ciudad se basa en la participación ciudadana, en la toma de decisiones y la evaluación sistemática de las políticas públicas adoptadas. En Brasil, la consolidación de modelos y metodologías para evaluar las políticas públicas comenzó a partir de la Constitución Federal de 1988, donde la descentralización y la democratización de la gestión urbana, aumentaron la autonomía del gobierno local y fortalecieron los medios de participación social. En ese sentido, todo el proceso de planificación debe ser asistido y monitoreado a través de indicadores que muestran la dirección que deben tomar las políticas públicas, para comprender la realidad, identificar los problemas y evaluar los factores que influyen en el logro de una mejor calidad de vida para quienes vivan la ciudad. Los objetivos definidos por la Agenda 21 brasileña apuntan al uso de una gama de indicadores de sostenibilidad, utilizados para medir la atención de cada municipio y las nuevas metodologías de consulta popular.

Palabras clave:

Desarrollo sostenible, políticas públicas, indicadores, monitoreo, participación ciudadana.

QUE CIDADE NÓS QUEREMOS?

Começemos com uma reflexão sobre o que consideramos uma cidade ideal. Seria uma extensão de nossa casa? Lugar que nos traz um sentimento de pertencimento? A participação das comunidades nas decisões do que precisa ser feito na cidade, qual decisão seria melhor, como contribuir com o governo municipal no que diz respeito às políticas públicas adotadas, tudo isso é essencial para que a sociedade se aproprie de sua cidade. Na verdade, o cidadão só consegue definir o que é melhor para a cidade, quando a conhece, quando a entende, e, quando a ama. Este é o verdadeiro sentimento de pertencimento que deve ser despertado no cidadão.

Segundo Ítalo Calvino¹: *...a cidade não conta o seu passado, ela o contém como as linhas da mão, escrito nos ângulos das ruas nas grades das janelas, nos corrimãos das escadas...* Para ter este sentimento de pertencimento devemos conhecê-la, compreendê-la, fazer uma leitura de cada canto que nos identifica ou nos desgosta para, finalmente, entendê-la.

COMO ENTENDER E CONHECER MINHA CIDADE?

No Brasil, o processo de consolidação de modelos e metodologias de avaliação de políticas públicas iniciou a partir da Constituição Federal de 1988. O documento, que trouxe como marco regulatório a descentralização e a democratização da gestão urbana, ampliou a autonomia do poder local e fortaleceu os meios de participação social.

Desde então, as cidades têm vivenciado diversas práticas de avaliação do desempenho municipal, na perspectiva de entender a realidade, identificar os problemas e avaliar os fatores que influenciam na conquista de uma melhor qualidade de vida daqueles que vivem nessas cidades. Assim, têm-se procurado desenvolver, de forma sistemática, avaliações da qualidade de vida, por meio de discussões com diversos seguimentos da sociedade e dos governos municipal, estadual e federal.

A participação da população no processo de tomada de decisões é fundamental para o sucesso das ações públicas e materializou-se, sobremaneira, por meio dos conselhos que são obrigatórios no Brasil para os três entes federados. Entretanto, outras formas de presença popular que ampliaram a possibilidade de controle podem ser observadas, como as audiências públicas, as consultas públicas e a iniciativa popular de leis e projetos.

E a avaliação constante é fundamental enquanto “(...) um processo sistemático de análise de atividades, fatos ou coisas, que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, visando estimular seu aperfeiçoamento.” (ALVIM; CASTRO, 2010, p.23).

¹ CALVINO, ITALO. *As cidades invisíveis*. Companhia das Letras, 1990. 1 ed. (Le città invisibile, 1072)
Tradução: Diogo Mainardi

No âmbito das políticas públicas na escala local, indicadores são instrumentos para controle da gestão, verificação e medição de eficiência e eficácia da administração pública, por permitirem: comparar situações entre espaços territoriais ou entre períodos diferentes de um mesmo município; aumentar a transparência da gestão; facilitar o diálogo entre os diversos atores sociais; e apoiar as ações de fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública. (KAYANO; CALDAS, 2002, apud ALVIM et al., 2010, p.31)

Para uma correta e segura avaliação setorial, o Governo serve-se de uma gama de indicadores de sustentabilidade, utilizados para a aferição do atendimento do município aos objetivos definidos pela Agenda 21 Brasileira, e de novas metodologias de consulta popular.

A consulta da sociedade, já prevista na Constituição Federal, é reforçada por meio do Estatuto das Cidades e da Agenda 21 Brasileira. Como forma de atender os dispositivos legais e de dinamizar a forma de participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, os municípios experimentam novas formas de atividades participativas. Deve-se destacar aqui as oficinas comunitárias, que têm como objetivo capacitar a população para o processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, identificar a percepção atual da sociedade sobre o território do município e detectar a sua visão de futuro.

A partir das oficinas comunitárias é possível produzir um diagnóstico perceptivo sobre a realidade urbana, que vem complementar o diagnóstico técnico realizado e ampliar a forma de monitoramento e controle do Plano Diretor. Desta forma, a fase de diagnóstico não se restringe a uma avaliação quantitativa, nutrida pelas fontes oficiais de informação, mas também de uma avaliação qualitativa, advinda da percepção da comunidade sobre o território, com base nas suas experiências e memórias.

Ainda citando Calvino: “...O olhar percorre as ruas como se fossem páginas escritas: a cidade diz tudo o que você deve pensar...” Assim, o planejamento urbano e as diretrizes do Plano Diretor de cada município devem sempre estar baseados no conhecimento profundo das cidades. Para isto, conta-se com a participação da sociedade, além de critérios técnicos previamente estabelecidos. Dessa maneira, o conjunto de práticas de monitoramento de políticas públicas – que são realizadas através da avaliação do desempenho dos municípios – permite o desenvolvimento de uma metodologia para a avaliação do Plano Diretor. Isso também possibilita a avaliação de indicadores capazes de mensurar o quanto se progride em direção à sustentabilidade urbana.

A Conferência das Nações Unidas Sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD) realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, destacou-se como o marco inicial das discussões em torno do conceito de desenvolvimento sustentável. Como resultado da conferência, vários países assumiram o compromisso e o desafio de incluir em suas políticas públicas as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável.

Com o objetivo de cumprir esse desafio, foi criada no Brasil a Comissão de Políticas de



Desenvolvimento Sustentável da Agenda 21 – CPDS, que assumiu a responsabilidade de coordenar o processo de elaboração e implementação da Agenda 21 Brasileira. A adaptação da agenda para o contexto brasileiro partiu, fundamentalmente, da interdependência das dimensões ambiental, econômica, social e institucional. Com base no reconhecimento dessa relação, a discussão e a elaboração da Agenda 21 Brasileira tiveram seis eixos temáticos como ponto de partida: Gestão dos Recursos Naturais, Agricultura Sustentável, Cidades Sustentáveis, Infraestrutura e Integração Regional, Redução das Desigualdades Sociais, e Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável.

No contexto municipal, o desafio de planejar a ocupação do território de maneira sustentável levou as cidades a reforçar em seu processo de planejamento e gestão alguns compromissos expostos na Agenda 21 Brasileira. E como parte desse processo enquadra-se o sistema de acompanhamento e controle, como ferramenta fundamental para a averiguação da consonância das políticas públicas municipais com os objetivos pregados pela Agenda.

Os indicadores de sustentabilidade urbana estão alinhados com os objetivos definidos através da Agenda 21 Brasileira. Com base nas orientações expressas nesse documento, a sustentabilidade deve ser entendida em seu conceito ampliado, na busca por um equilíbrio entre os objetivos e as estratégias das políticas ambientais e de desenvolvimento econômico e social. Por essa razão, a seleção dos indicadores de sustentabilidade urbana foi fundamentada na abrangência das mais diversas dimensões, a saber: social, econômica, espacial, ambiental e institucional.

A dimensão social mede a eficiência das políticas distributivas e a universalização do atendimento à população. Também está alinhada com os objetivos relacionados à inclusão social para uma sociedade solidária, presente na Agenda 21 Brasileira. Trata do desenvolvimento humano no presente e da capacidade de mantê-lo para as gerações futuras. Abrange temas como demografia, trabalho e rendimento, educação, segurança, saúde e habitação.

Os indicadores de trabalho e rendimento extrapolam a média de rendimento da população e a sua taxa de ocupação e abordam também temáticas relacionadas à desigualdade social, à proporção da população que se encontra em situação de vulnerabilidade, em virtude do baixo rendimento, e à razão de dependência, imposta justamente pelo perfil demográfico da população.

A respeito da saúde, os indicadores analisados estão associados tanto ao resultado das políticas públicas desenvolvidas quanto ao processo de gestão ou de execução dessas políticas. No que tange ao resultado, foram levantados indicadores referentes à mortalidade, à nutrição e à incidência de doenças graves e relacionadas ao saneamento ambiental inadequado.

Para a avaliação social da habitação, a opção foi pela escolha de indicadores que refletissem a vulnerabilidade social de algumas famílias, em virtude da sua moradia em

locais sem as devidas condições de habitabilidade. Assim, os indicadores escolhidos trazem medidas da população e domicílios localizados em aglomerados subnormais, da acessibilidade ao sistema de transporte coletivo e da adequação das moradias a serviços básicos de saneamento (coleta de lixo e redes de água e esgoto) e à densidade populacional.

No que diz respeito aos indicadores de educação, a avaliação é realizada com base na frequência escolar, no nível de instrução da população, nos anos de estudo e no desempenho dos alunos nas avaliações de qualidade de ensino no Brasil (IDEB).

Já a dimensão econômica considera a capacidade de gerar e gerir riqueza proveniente do trabalho e da produção. Como forma de avaliar essa dimensão, os indicadores selecionados fazem referência à balança comercial do município, à sua taxa de endividamento, ao PIB, ao emprego formal e à população ocupada, em idade ativa e economicamente ativa.

A dimensão ambiental diz respeito à gestão adequada dos recursos naturais e à ocupação urbana ambientalmente saudável. Essa dimensão também está pautada nos objetivos da temática “recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas” da Agenda 21 Brasileira. Do ponto de vista ambiental, sustentabilidade implica em definir limites para o consumo e o crescimento da população, em reduzir a poluição, em substituir formas inadequadas de produção e em reduzir ou eliminar o desperdício das águas, o desmatamento e a erosão do solo. Com base nessa prerrogativa, os indicadores da dimensão ambiental foram divididos em quatro grupos: qualidade do ar, áreas verdes, resíduos e água. Os indicadores incluídos nessa dimensão estão relacionados tanto aos recursos naturais disponíveis quanto à sua integridade. Entretanto, não somente o meio ambiente foi alvo de avaliação, mas também alguns reflexos das atividades humanas, como aquelas relacionadas ao consumo e à ocupação urbana.

No que diz respeito à dimensão espacial, há uma íntima relação desta com o processo de ordenamento territorial e com os objetivos da Agenda 21 Brasileira que tratam da estratégia para a sustentabilidade urbana. Nesse sentido, é avaliada a aplicação dos planos e projetos urbanos no espaço da cidade, assim como a eficácia de seus resultados. Com base nesse propósito, foram selecionados indicadores de infraestrutura, trânsito e transporte público. Os indicadores selecionados para essa avaliação foram norteados por objetivos da Agenda 21 que apontam para a “retomada do planejamento estratégico, infraestrutura e integração regional” e para a implantação de “transporte de massa e a mobilidade sustentável”.

A dimensão institucional mede o aperfeiçoamento e a ampliação da colaboração internacional entre cidades e outras localidades, para a melhor gestão da sustentabilidade. Também avalia a organização da sociedade para a implementação das mudanças necessárias ao alcance do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, cabe atentar para o entendimento do planejamento participativo indicado pela Agenda 21 brasileira como base para a definição e a implementação das políticas públicas. Para a avaliação dessa dimensão, foram considerados os objetivos integrantes da temática “governança e ética para a promoção da sustentabilidade” (Agenda 21 Brasileira) e selecionados dois tipos de

indicadores: um que monitora os conselhos municipais e outro que mede a cooperação internacional e a participação da cidade em redes internacionais.

A Agenda 21 brasileira, em seu capítulo “Um novo pacto social: a concretização da Agenda 21”, prevê a cooperação dos estados e municípios para a implementação das ações recomendadas. O desafio de planejar a ocupação do território de maneira sustentável leva os governos a reforçar, em seu processo de planejamento e gestão, alguns compromissos adotados desde a elaboração da Agenda 21 brasileira.

Assim, houve o desenvolvimento de um produto que reunisse indicadores distribuídos nas mais diversas dimensões, todos relacionados ao conceito ampliado do termo “sustentabilidade”, como forma de monitorar a aplicação dos objetivos expressos na Agenda e a adequação destes à realidade do município. Entretanto, a finalidade desse produto extrapola a simples verificação dos resultados alcançados, servindo também como ferramenta base para as revisões e adaptações futuras das políticas públicas municipais, ampliando a sua possibilidade de eficácia.

A cidade que desejamos é uma cidade exclusivamente feita de diferenças, sem figura e sem formas, preenchida pelas “cidades particulares”? Ou uma cidade para todos os cidadãos onde cada um de seus moradores sinta-se participante e coautor do seu desenvolvimento? Seguindo orientações do Ministério das Cidades quanto à elaboração do Plano Diretor, a primeira etapa consiste na “leitura participativa” ou no levantamento dos principais problemas, conflitos e potencialidades, realizado através de olhares diversos sobre uma mesma realidade. A leitura da cidade e do território dá-se então pela somatória da leitura técnica, realizada por profissionais da administração direta ou por empresas terceirizadas, à leitura comunitária, construída através do conhecimento espacial/ambiental da população com base nas suas experiências e memórias.

Dentro deste contexto, a realização de oficinas públicas é um instrumento legal e confiável na estruturação e elaboração dos Planos Diretores, assim como de Leis e Projetos. As oficinas devem ser realizadas com três objetivos prioritários: capacitar a população para participar da revisão do Plano Diretor, identificar a percepção atual da comunidade sobre a cidade e sua regional, e detectar a visão da comunidade a respeito da cidade e da regional que deseja. Afinal, como bem sabemos, uma cidade obrigada a permanecer imóvel e imutável, definha, desfaz-se e pode desaparecer. Será esquecida pelos seus cidadãos.

Sendo assim, devem ser adotadas iniciativas com o objetivo de ampliar o debate democrático e de promover um espaço de discussão entre os mais diversos atores que atuam e vivem a cidade. Por isso mesmo, deve ser aplicada uma metodologia que visa a interação entre os participantes, na tentativa de dinamizar as formas de ausculta da comunidade e de rebater as críticas negativas quanto aos eventos exclusivamente expositivos ou, ainda, com interações apenas unilaterais. Outra proposta de metodologia é contrastar visões e valores distintos através da diversificação dos integrantes de cada equipe, na perspectiva de enriquecer o debate.



Assim, uma sequência de exercícios tem o objetivo de capacitar a comunidade quanto ao processo de desenvolvimento de propostas, munindo-a nas primeiras etapas de embasamento técnico para uma posterior fase de sugestões. Então, a partir do material coletado nas oficinas, o primeiro trabalho de sistematização é a interpretação dos mapas, ilustrações e propostas em um diagnóstico individual de cada região. Findada essa etapa, têm-se os diagnósticos e a verificação dos aspectos coexistentes para todo o município ou apenas para regiões específicas. O confronto dos diagnósticos é fundamental para o desenvolvimento de uma análise mais ampla que reflita a condição do município como um todo.

Através da análise dos aspectos socioeconômicos levantados pela comunidade, é possível analisar o município e, em separado, cada uma de suas regiões, quanto à existência de grandes contrastes. Essa apreensão está relacionada principalmente à coexistência de áreas bem providas de infraestrutura, equipamentos, serviços e comércio com locais onde residem famílias em condição de vulnerabilidade social e carentes de serviços básicos, tais como moradia, saúde e educação.

Essa identificação é facilmente validada quando contrapostos os mapas desenvolvidos pela comunidade com os dados de rendimento e de ocupações irregulares. A esse respeito, as informações advindas da comunidade não vieram apenas validar o diagnóstico técnico previamente elaborado, mas também complementá-lo por meio da identificação de alguns aspectos que reforçam essas diferenças socioespaciais.

Assim, a cidade ideal, a cidade que nós queremos, deve ser validada pelo apoio da sociedade como um todo, com políticas públicas escolhidas através de orçamento participativo, consolidando um desenvolvimento sustentável e a continuidade das boas iniciativas. É a cidade que leva seu povo a cuidar, zelar e apropriar-se dela.