

Avaliação qualitativa de projetos locais sob o olhar do desenvolvimento sustentável e da promoção da saúde: estudo de caso do Programa Bairro Ecológico, São Bernardo do Campo, SP, Brasil^{1 2}.

Andréia Faraoni Freitas Setti

Mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da USP.
Pesquisadora do Cepedoc-Cidades Saudáveis – FSP/USP.
andreiasetti@usp.br

Edmundo Gallo

Doutor em Saúde Pública, Pesquisador da Fiocruz.
gallo@fiocruz.br.

¹ Parte da Dissertação de Mestrado intitulada *Análise de intervenção em área de mananciais no município de São Bernardo do Campo: o caso do Programa Bairro Ecológico*, defendida em 2008 junto ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da USP, com apoio financeiro da FAPESP.

² Trabalho aprovado para apresentação oral no XI Congreso Latinoamericano de Medicina Social y Salud Colectiva, Bogotá, Colômbia, Novembro de 2009.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados da avaliação qualitativa do Programa Bairro Ecológico (PBE), a partir de abordagem que procurou integrar os princípios e categorias do desenvolvimento sustentável e da promoção da saúde, considerando suas agendas de implementação: Agenda 21 e Municípios/Cidades Saudáveis, tendo como pano de fundo a questão dos determinantes sociais da saúde, utilizando a análise integrada dos discursos dos sujeitos e a avaliação da coerência do PBE aos princípios do desenvolvimento sustentável e da promoção da saúde.

É parte dos resultados de trabalho de pesquisa qualitativa, realizado entre 2005 e 2007, tendo como objeto o referido programa, implementado pela Prefeitura de São Bernardo do Campo, que no período estudado envolvia 51 bairros em áreas de proteção aos mananciais no município.

Inicia-se com a justificativa da investigação, seguida pela descrição do PBE, suas motivações, seu escopo e seus objetivos, e busca-se identificar sua relação com as políticas de desenvolvimento sustentável e promoção da saúde. A seguir apresentam-se o referencial teórico e as categorias de análise utilizadas, e descreve-se a metodologia utilizada na avaliação do PBE. Finaliza-se com a apresentação dos resultados da avaliação e considerações finais.

SAÚDE, MEIO AMBIENTE E AVALIAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS

Sob o ponto de vista sanitário, em todas as partes do mundo, a pobreza e as condições de vida insatisfatórias permanecem sendo um dos principais determinantes do adoecimento (PNUD, 2007). Por outro lado, do ponto de vista ambiental, a lógica predominante de utilização do meio ambiente se guia pela busca de lucros e acúmulo de capital, e não em nome das necessidades sociais, o que agrava e acelera o desequilíbrio ecológico, contribuindo para a ampliação das desigualdades sociais³.

3 O Relatório do PNUD (2007) já apontava que os 40% da população mundial que viviam com menos de US\$2 por dia detinham apenas 5% da riqueza global. Já os 20% mais ricos detinham 75% da riqueza global.

Portanto, os temas saúde e ambiente e suas respectivas políticas apresentam uma forte correlação entre si, além de estarem diretamente relacionados ao grau de inclusão/exclusão social, que pode ser visto tanto como determinante do processo saúde-doença quanto da sustentabilidade ambiental, tendo impacto significativo sobre a equidade social. O princípio da equidade, por sua vez, é um dos pilares constitucionais das políticas públicas, incluindo as de promoção da saúde e de desenvolvimento sustentável.

Isso indica que a formulação de políticas públicas saudáveis implica em estabelecer conexões entre meio ambiente e saúde, conseqüentemente entre desenvolvimento sustentável e promoção da saúde, na perspectiva de implantar suas respectivas agendas sociais e diminuir as iniquidades e promover o desenvolvimento sustentável.

As experiências de cidades saudáveis em curso na América Latina vêm crescendo na última década. Entretanto, poucas oferecem subsídios para análise e verificação do impacto das mudanças político-administrativas e culturais ou mesmo da capacidade dos cidadãos em se fortalecer e participar do processo de decisão em torno dos assuntos referentes aos seus destinos e ao futuro da cidade (OPAS, 2005). Avaliar projetos que assumam esses princípios torna-se, portanto, importante agenda de investigação.

Avaliação, como técnica e estratégia investigativa, é um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e relevância de determinado assunto, proposta ou programa. A avaliação de programas sociais pretende compreender o que contribui para o êxito dos programas e questiona seus limites. (MINAYO et al., 2005).

Uma experiência que assumiu os princípios do desenvolvimento sustentável e da promoção da saúde foi o Programa Bairro Ecológico - PBE, por meio de alternativas técnicas que buscavam viabilizar o atendimento aos objetivos das Leis de Proteção aos Mananciais (Leis Estaduais 898/75; 1172/76; 9866/97) sem a remoção da população residente. Este trabalho

realizou avaliação sistemática desta experiência, buscando verificar sua aderência aos princípios propostos, assim como sua efetividade.

TERRITORIALIDADE: O PROGRAMA BAIRRO ECOLÓGICO

O PBE é uma proposta de intervenção em área de mananciais, na Bacia Hidrográfica da Billings, no município de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo, Brasil, envolvendo 51 bairros, em curso desde o ano de 1998, em um contexto de grande vulnerabilidade social (Figura 1).

Figura 1 – Represa Billings em São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo.



Fonte: Seção de Pesquisa e Banco de Dados – PMSBC. Compêndio Estatístico 2004
Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/cidade/mapacidade/pag/loc.alsp.jpg>

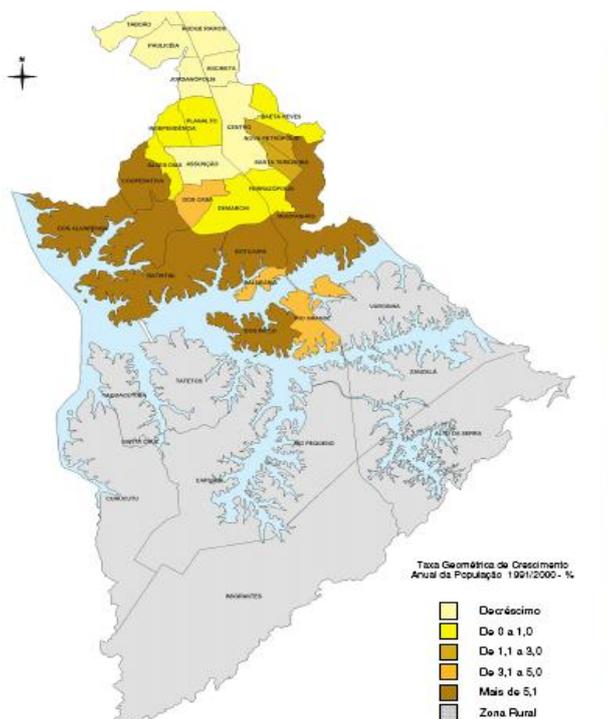
A OCUPAÇÃO DO ESPAÇO EM SÃO BERNARDO

O município de São Bernardo do Campo integra a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) na qual é a terceira cidade mais populosa (São Paulo – 10.434.252 habitantes; Guarulhos – 1.072.717 habitantes; São Bernardo do Campo – 703.177 habitantes) (IBGE, 2000).

Localizado no alto da Serra do Mar, no planalto Atlântico, grande parte do território de São Bernardo do Campo (52,3%) permeia o entorno da Represa Billings constituindo Área de Proteção aos Mananciais⁴.

O adensamento populacional do município pode ser observado nas figuras 2 e 3, que mostram a taxa de crescimento geométrico no período de 1991 a 2000 e a densidade demográfica por número de habitantes, no ano de 2007.

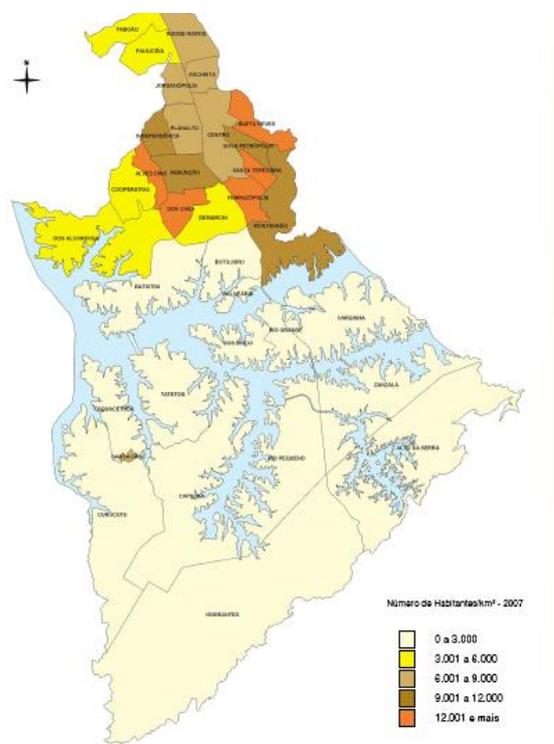
Figura 2 - Crescimento geométrico em São Bernardo do Campo – 1991/2000



Fonte: Seção de Cartografia - SP - PMSBC - Compêndio Estatístico 2007.
Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/secretarias/sp/geoportal/COMPENDIO/P06.pdf>

⁴ Dados da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br>.

Figura 3 – Densidade Demográfica de São Bernardo do Campo - 2007



Fonte: Seção de Cartografia - SP - PMSBC - Compêndio Estatístico 2007.
Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/secretarias/sp/geoportal/COMPENDIO/P06.pdf>

O crescimento geométrico da população de São Bernardo do Campo está concentrado principalmente em área de mananciais. Estima-se que 195.000 habitantes ocupavam a área, em 2002, com crescimento anual de 7% entre os anos de 1991 e 1996 (WHATELY, 2002).

MARTINS (2006) destaca que a falta de política habitacional efetiva para a população de baixa renda implicou na expansão periférica da cidade, em loteamentos de baixa qualidade técnica e sem qualquer preocupação ambiental.

Segundo TAGNIN (2000), a expansão sobre os mananciais, atualmente, é motivada por transformações no meio urbano da própria região, envolvendo, sobretudo, populações de baixa renda.

O aumento da pobreza, seguido do crescente *deficit* habitacional, a reduzida oferta de habitação de interesse social, a defasagem entre a condição econômica da população e o padrão legal estabelecido, o intrincado processo de licenciamento e a fragilidade da fiscalização fazem com que essa forma de ocupação do espaço – irregular e precária – fosse predominante na região (MARTINS, 2006, p. 57).

Esse processo resultou em ocupação desordenada e em áreas protegidas (Figura 4), e agravou a contradição entre o direito à habitação e a necessidade de proteção dos mananciais. Neste contexto, o PBE surgiu como tentativa de resolução dos conflitos decorrentes do processo histórico-social de ocupação do espaço.

Figura 4 - Vista aérea da área urbano-rural do município de São Bernardo do Campo



Foto: Oscar Jupiracy

MOTIVAÇÕES E OBJETIVOS DO PBE

A implantação do programa partiu, por um lado, do mapeamento das áreas inadequadamente ocupadas e da revisão da lei de proteção dos mananciais. Por outro lado, buscava atender ao termo de ajustamento de conduta (TAC), proposto pelo Ministério Público, como resultado da solução negociada pelos atores e responsáveis pela reparação do dano⁵.

⁵ O termo de ajustamento de conduta (TAC) é um instrumento de composição de conflitos na defesa do meio ambiente que tem como co-legitimador o Ministério Público, que sugere “modificação de comportamento”, “a prestação positiva ou negativa de fatos, capazes de impedir danos ou saná-los. Ou mesmo o ajustamento da atividade poluidora, degradante aos parâmetros legais” (MILARÉ, 2001, p. 117).

O PBE objetivava amenizar os impactos causados pela ocupação irregular, com a criação de áreas de permeabilidade, arborização urbana, limpeza de córregos e áreas livres, reciclagem e acondicionamento do lixo, visando, sobretudo, a transmissão de informações aos moradores da área de proteção aos mananciais sobre a irregularidade da ocupação e a importância do reservatório Billings para abastecimento público de água, assim como estimular o Poder Público e os moradores a buscarem formas de recuperação ambiental e urbanística com redução dos impactos ambientais sobre a quantidade e qualidade das águas do reservatório e mobilizar os moradores para a busca da sustentabilidade do conjunto de assentamentos situados no Município (STAURENGHI, 2003), desenvolvendo a consciência sanitária e ambiental local.

O programa ia ao encontro da nova legislação, que instituiu um modelo baseado na descentralização, integração, participação dos governos locais e segmentos da sociedade, combinada com o Estatuto da Cidade e fundamentos garantidos pela Constituição Federal, tais como a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

O PBE pretendia promover a recuperação ambiental, a reabilitação urbana dos espaços públicos coletivos, a inclusão social e o desenvolvimento humano sustentável, bem como despertar a percepção das pessoas para os problemas urbanos causados pela degradação socioambiental e resgatar a afetividade com a cidade como um componente na melhoria da qualidade de vida.

Desenvolvimento Sustentável e Promoção da Saúde: referenciais para avaliação

A avaliação de programas com as características do Programa Bairro Ecológico deve servir para direcionar ou redirecionar a execução de ações, atividades, programas. Ao avaliar, identifica-se uma situação específica reconhecida como problema e utilizam-se instrumentos e referências para emitir um juízo de valor, inerente a esse processo. Desse modo, a avaliação

deverá ser também compreendida como uma estratégia para decidir como enfrentar e resolver problemas (TANAKA e MELO, 2004).

Para avaliar este programa, buscou-se referenciais teóricos que permitissem a análise da relação entre os seres humanos e o meio ambiente a partir de um olhar crítico, integrador e holístico, que considerasse sua produção social.

Para tanto, foram adotados os conceitos de desenvolvimento sustentável encontrado no Relatório Brundtland (CMMAD, 1987) e o de promoção da saúde trazido pela Organização Mundial da Saúde e os princípios e categorias de suas respectivas agendas sociais: Agenda 21 e Municípios/Cidades Saudáveis.

O conceito de desenvolvimento sustentável vem sendo construído ao longo do tempo em um processo contínuo e complexo, resultando em uma variedade de abordagens, segundo o campo ideológico ou a dimensão adotada. Algumas serão mencionadas a seguir, sem a pretensão de esgotar o tema.

Para SACHS (2007), desenvolvimento é um conceito abrangente que engloba as dimensões: ética, política, social, ecológica, econômica, cultural e territorial, todas sistematicamente inter-relacionadas e formando um todo. Por este motivo, difere do conceito de crescimento econômico, considerado como uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente para o desenvolvimento.

Para Sachs, é necessário o crescimento eqüitativo que leve em conta a preservação do meio ambiente. Portanto, o desenvolvimento sustentável deve atender simultaneamente a três pilares: relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica (2007).

Assim, o autor apresenta critérios de sustentabilidade em cinco dimensões: 1) sustentabilidade social – entendida como a criação de um processo de desenvolvimento que seja sustentado por uma sociedade com maior eqüidade na distribuição de renda e de bens; 2) sustentabilidade

econômica – a eficiência econômica deve ser avaliada em termos macrossociais e não apenas por meio do critério da rentabilidade empresarial de caráter microeconômico; 3) sustentabilidade ecológica – preservação do capital natureza na sua produção de recursos renováveis, limitação do uso dos recursos não renováveis; 4) sustentabilidade espacial – deve ser dirigida para a obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e de uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas; 5) sustentabilidade cultural – deve haver equilíbrio entre respeito à tradição e inovação; sistemas agrícolas integrados, processos de mudanças que resguardem a continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento numa pluralidade de soluções, ajustadas à especificidade de cada contexto sócio-ecológico (SACHS, 2007, pp. 181-183).

VEIGA (2006) pondera que há duas teses extremas com relação ao adjetivo sustentável que criam um impasse no âmbito da retórica científica, e uma terceira que faz parte da retórica político-ideológica.

A primeira é defendida por aqueles que acreditam que não existe dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico, a tendência seria inversa, fazendo com que o crescimento passasse a melhorar a qualidade ambiental.

A segunda lança o alerta sobre o aumento da entropia, baseado na segunda lei da termodinâmica conforme alertado por GEORGESCU-ROEGEN, citado por VEIGA (2006). Ele assinalou que as atividades econômicas gradualmente transformam energia em formas de calor tão difusas que são inutilizáveis. Para GEORGESCU-ROEGEN, citado por VEIGA (2006), em algum momento do futuro a humanidade deverá apoiar a continuidade de seu desenvolvimento na retração, com o decréscimo do produto.

A terceira corrente relaciona o desenvolvimento com a possibilidade das pessoas viverem o tipo de vida que escolheram com a provisão dos instrumentos e das oportunidades de fazerem suas escolhas. O desenvolvimento, nesse caminho, vai desde a proteção dos direitos humanos até o aprofundamento da democracia, pela possibilidade de efetiva participação

política de todos. Para VEIGA (2006), tem havido uma banalização do termo “sustentável”, estando muitas vezes associado à idéia de durabilidade. Para o autor, sustentabilidade é a possibilidade de conciliação do crescimento econômico contínuo e a conservação do meio ambiente.

Na concepção de SEN e MAHBUD (1999), citados por VEIGA, “só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida” (p. 85), tendo como pressuposto a liberdade de escolha. Nesse sentido, quatro seriam as capacidades para avaliar o progresso mundial na realização do bem-estar humano: vida longa e saudável, conhecimento necessário para problematização das condições de vida, acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e capacidade de participar da vida da comunidade (VEIGA, 2006).

GALLO *et al.* (2007) defendem que o conceito de desenvolvimento aplicado à saúde deve necessariamente levar em consideração a dimensão da justiça social, mas também deve considerar o seu potencial econômico e de inovação, e que a ação governamental, se conduzida a partir deste pressuposto, tem como consequência a geração de consumo, emprego, lucro e distribuição de renda.

Assim, emerge uma nova concepção de desenvolvimento que deve considerar a garantia das necessidades sociais básicas, mais vinculadas à garantia do bem-estar social, articulado ao crescimento econômico sustentável com equidade e justiça social. (p. 318).

A Conferência do Meio Ambiente, realizada na cidade de Estocolmo em 1972, difundiu para o mundo a idéia de desenvolvimento sustentável. Passou-se a perceber a relação entre a economia e o meio ambiente, a partir da noção de sociedade sustentável, onde todo homem tem direito fundamental à liberdade, igualdade e ao desfrute de condições de vida com qualidade (DIAS, 2003).

As pessoas devem cuidar e respeitar as comunidades dos seres vivos, melhorando a qualidade de vida humana, conservando a vitalidade e a diversidade do planeta e minimizando o esgotamento dos recursos naturais

não renováveis de forma atenta aos limites da capacidade de suporte do planeta (LEFF, 2004).

Para atingir a sustentabilidade, a taxa de uso dos recursos renováveis não deve exceder a taxa de regeneração, as taxas de geração de recursos não renováveis não devem exceder a capacidade assimilativa do ambiente e o esgotamento dos recursos não renováveis deve requerer taxas compatíveis de substitutos renováveis para esses recursos. É a superação daquela idéia da economia tradicional, segundo a qual os recursos são infinitos e têm infinita capacidade de renovação em razão do desenvolvimento tecnológico e das possibilidades geradas pelas ciências (GUIMARÃES, 2001).

Isso é o que ROBÈRT (2002) chama de fluxo equilibrado de matérias. “A sociedade sustentável vive em parte dos fluxos da produção da natureza e em parte dos fluxos menores de metais e minerais da crosta terrestre (...) os ciclos naturais envolvem a sociedade e definem os limites nos quais devemos viver” (p. 80). Nessa perspectiva, a sustentabilidade tem relação com a manutenção da capacidade de carga dos ecossistemas, a capacidade da natureza em absorver e se recompor das agressões antrópicas.

Para BARBIERI (2003), desenvolvimento sustentável é essa nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se reduzem apenas à degradação do ambiente físico e biológico, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social. Então, o desenvolvimento sustentável é aquele capaz de estabelecer um equilíbrio entre humanidade, os recursos naturais renováveis que ela consome e o efeito de suas atividades sobre o meio ambiente, ou seja, buscar a melhoria da qualidade de vida respeitando os limites da capacidade dos ecossistemas.

Conforme o relatório Nosso Futuro Comum proferido pela Comissão Brundtland, em 1987, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às

necessidades e aspirações humanas. A Comissão enfatiza a necessidade de estimular a cooperação internacional para reduzir os desequilíbrios entre os países (CMMAD, 1987).

O discurso do desenvolvimento sustentável foi sendo legitimado, oficializado e difundido amplamente com base na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 (DIAS, 2003).

LEFF (2004) parte da definição de desenvolvimento sustentável proferida no relatório Brundtland: “um processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras” para argumentar que “o discurso da ‘sustentabilidade’ leva à luta por um crescimento sustentado, sem uma justificação rigorosa da capacidade do sistema econômico de internalizar as condições ecológicas e sociais (de sustentabilidade, equidade, justiça e democracia) deste processo” (pp. 19 e 20).

O autor justifica a ambivalência do discurso da sustentabilidade pela polissemia do termo *sustainability*, que integra dois significados: um que se traduz em castelhano – *sustentable* – e que implica a internalização das condições ecológicas de suporte do processo econômico; outro que aduz a durabilidade do próprio processo econômico. Neste sentido, a sustentabilidade ecológica constitui uma condição da sustentabilidade do processo econômico (LEFF, 2004).

Para o mesmo autor, a falta de capacidade de internalizar as condições de sustentabilidade ecológica no processo econômico e de resolver a tradução dos diversos processos que constituem o ambiente (tempos ecológicos de produtividade e regeneração da natureza, valores culturais e humanos, critérios qualitativos que definem a qualidade de vida) em valores e medições do mercado fez com que a noção de sustentabilidade fosse “divulgada” e “vulgarizada” até fazer parte do discurso oficial e da linguagem comum sem um sentido teórico e prático capaz de unificar as vias de transição para a sustentabilidade (LEFF, 2004).

Diante da existência de diferentes abordagens conceituais de desenvolvimento sustentável, será adotado como referencial teórico deste trabalho o conceito de desenvolvimento sustentável trazido pelo Relatório Brundtland (CMMAD, 1987) por se tratar do conceito mais aceito mundialmente, por se fundamentar na harmonização entre o social, o econômico e o ambiental defendida pela maioria dos autores para ser efetivo, e por encontrar-se estabelecido nas políticas nacionais brasileiras que voltam-se para o tema.

A Política Nacional do Meio Ambiente brasileira, criada pela Lei 6938/81, alinha-se a este conceito estabelecendo que “o meio ambiente, como patrimônio da coletividade, deve ser mantido em equilíbrio (dinâmico), (...) a utilização dos recursos ambientais deve ser racional, (...) o Poder Público incentivará estudos e pesquisas para o uso sustentável e a proteção dos recursos ambientais, desenvolvendo tecnologias apropriadas às condições dos ecossistemas brasileiros e às necessidades econômico-sociais e ambientais do país” (BRASIL, 1981).

Do mesmo modo, este conceito de desenvolvimento sustentável está estabelecido na Política Nacional de Promoção da Saúde do Brasil, que determina: III - fortalecimento de instâncias decisórias intersetoriais com o objetivo de formular políticas públicas integradas voltadas ao desenvolvimento sustentável; V – reorientação das práticas de saúde de modo a permitir a interação saúde, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, VI – estímulo à produção e conhecimento e desenvolvimento de capacidades em desenvolvimento sustentável (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007).

Ambas as políticas referidas utilizam esta abordagem na implementação de suas agendas locais, respectivamente: Agenda 21 e Cidades Saudáveis.

O princípio de promoção da saúde como referencial de políticas de saúde foi consagrado na Constituição Federal de 1988 e reafirmado na Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (Lei 8080/90). Posteriormente foi objeto de uma política nacional regulamentada pela Portaria MS 687/2006.

Entretanto, até a institucionalização da promoção da saúde como uma política nacional ocorreu um processo de construção histórico-social que valorizou questões como integralidade, intersetorialidade, participação e empoderamento social e articulação de políticas públicas, relacionando-as à qualidade de vida, ao desenvolvimento sustentável e à melhoria das condições de saúde.

No Canadá, o movimento de Promoção da Saúde desenvolveu-se a partir da divulgação do Relatório Lalonde (1974). Nesse documento argumenta-se que, ante a diminuição do quadro de morbi-mortalidade por causas infecciosas, o envelhecimento da população e o aumento de doenças crônico-degenerativas, as ações de saúde devem ter o objetivo de “adicionar anos à vida e também acrescentar vida aos anos”, de forma a permitir ao ser humano usufruir das oportunidades advindas da melhoria socioeconômica (CARVALHO, 2007).

De acordo com ASHTON, citado por WESTPHAL (2007), referido relatório foi decisivo para questionar o papel exclusivo da medicina na resolução dos problemas de saúde e foi considerado como responsável pelo início de uma nova era de interesse social e político pela saúde pública.

O argumento parte de que saúde, definida como ausência de doença, resulta de um conjunto de determinantes localizáveis no campo da saúde e no relatório em quatro grupos explicativos: ambiente, estilo de vida, biologia humana e organização dos serviços de saúde (CARVALHO, 2007).

Na década de 1970, a maioria dos países passou por uma crise no setor saúde, em virtude dos custos elevados da medicina curativa que utilizava alta tecnologia e também porque pesquisas evidenciaram que os gastos não estavam tendo reflexos equivalentes na qualidade de vida da população. Essa crise foi gradativamente gerando novas estratégias baseadas em novos conceitos, o que resultou na chamada “*nova saúde pública*” (SANTOS e WESTPHAL, 1999).

No âmbito da saúde, visto no sentido ampliado, a qualidade de vida apóia-se na compreensão das necessidades humanas fundamentais, materiais

e espirituais e tem no conceito de promoção da saúde seu foco mais relevante (MINAYO, HARTZ e BUSS, 2000).

Essa concepção de saúde como produto social, decorrente de fatores relacionados com a qualidade de vida, padrões adequados de alimentação e nutrição, habitação, saneamento e educação, embasa o paradigma da promoção da saúde (BÓGUS, 2004).

A partir de uma visão holística de saúde que abrange não apenas aspectos físicos e psicológicos, mas também sociais, econômicos e ambientais emergiu um amplo debate que inspirou a busca de novos caminhos com a finalidade de superar a orientação centrada no controle da enfermidade.

Assim, mudar o foco das ações sanitárias do sistema de atenção à saúde para ações de promoção, romper com a percepção de que a saúde é exclusivamente resultante de cuidados médicos e conscientizar as coletividades acerca do desequilíbrio nos gastos setoriais são algumas das suas metas.

A Organização Mundial de Saúde define promoção da saúde como o processo que possibilita às pessoas aumentar seu controle sobre os determinantes da saúde e através disto melhorar sua saúde. Portanto, a promoção da saúde representa um processo social e político, não somente incluindo ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades e habilidades dos indivíduos, mas também ações direcionadas a mudanças das condições sociais, ambientais e econômicas para minimizar seu impacto na saúde individual e pública (WHO, 1996).

SÍCOLI e NASCIMENTO (2003) destacam os princípios da promoção da saúde estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde, brevemente descritos a seguir: *concepção holística*: pressupõe que ações em promoção fomentem a saúde física, mental, social e espiritual (WHO, 1998) e pressupõe a compreensão ampliada de saúde assumida pela Organização; *intersetorialidade*: entendida como articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações visando o desenvolvimento social e a inclusão social; *participação*: compreendida como o envolvimento

dos atores diretamente interessados no processo de eleição de prioridades, tomada de decisões, implementação e avaliação das iniciativas; *empoderamento*: processo de capacitação dos indivíduos e comunidades para assumirem maior controle sobre os fatores pessoais, socioeconômicos e ambientais que afetam a saúde; *equidade*: consiste em eliminar as diferenças desnecessárias, evitáveis e injustas que restringem as oportunidades para se atingir o direito de bem-estar que segundo a OMS pode ser alcançado por meio de políticas que viabilizem condições de vida favoráveis à saúde priorizando grupos desprivilegiados e vulneráveis, buscando reverter as desigualdades sociais; *ações multi-estratégicas*: pressupõem o envolvimento de diferentes disciplinas e dizem respeito à combinação de métodos e abordagens variadas, incluindo desenvolvimento de políticas, mudanças organizacionais, desenvolvimento comunitário, questões legislativas, educacionais e do âmbito da comunicação e *sustentabilidade*: criar iniciativas que estejam de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável e garantir um processo duradouro e forte.

A promoção da saúde, como vem sendo entendida nos últimos vinte e cinco anos, representa uma estratégia promissora para enfrentar os múltiplos problemas de saúde que afetam as populações humanas e seus entornos. Propõe a articulação de saberes técnicos e populares, e a mobilização de recursos institucionais e comunitários, públicos e privados, para seu enfrentamento e resolução (BUSS, 2000).

Para analisar os dados coletados à luz do referencial teórico adotado era indispensável a seleção de categorias analíticas constitutivas desses referenciais. Como as categorias adotadas são oriundas de áreas de conhecimento específicas e utilizam denominações distintas, apesar dessas serem semelhantes e complementares, foi necessário um procedimento metodológico de integração conceitual dessas categorias. Para tanto foi criada uma ferramenta que procurou integrar os princípios do Desenvolvimento Sustentável e da Promoção da Saúde, tendo como pano de fundo a questão dos determinantes sociais. Esta ferramenta é a Matriz de Análise de Projetos Sociais sob enfoque do Desenvolvimento Sustentável e da Promoção da Saúde. Neste trabalho será apresentada apenas a Matriz resultante da análise.

O processo de elaboração metodológica da matriz pode ser visto em SETTI & GALLO (2009).

Metodologia

Coleta de dados

Diferentes técnicas foram utilizadas para coleta e análise dos dados do objeto de estudo: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental para levantar e sistematizar dados do programa com o objetivo de selecionar dois bairros para estudo em profundidade, aplicação de 70 questionários pré estruturados e pré testados com lideranças comunitárias que indicaram pelo menos outros dois moradores⁶, entrevistas em profundidade, com roteiro previamente elaborado e pré testado, com 06 *informantes-chave*, pela posição que ocupam nos processos de tomada de decisão e implementação do programa e grupos focais.

O questionário foi aplicado com o objetivo de levantar opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas e situações vivenciadas pelos moradores dos dois bairros estudados sobre a implantação do Programa Bairro Ecológico, bem como identificar pessoas para participar do grupo focal.

Neste processo foram identificadas 24 pessoas que participaram de dois grupos focais, com roteiro previamente estruturado, para captar a percepção dos moradores e lideranças de cada uma das comunidades estudadas acerca do programa.

Categorias de Análise

A utilização das categorias de análise do Desenvolvimento Sustentável e da Promoção da Saúde exigiu que fossem empregados procedimentos metodológicos integradores para que os dados pudessem ser analisados com a mesma ferramenta (SETTI & GALLO, 2009). O primeiro passo foi correlacionar as categorias de suas agendas sociais - Agenda 21 e Municípios/Cidades Saudáveis.

⁶ Essa técnica é conhecida como “bola de neve” (ARAI, 2002).

Observando o alinhamento das categorias a partir do referencial adotado, identificou-se que os princípios da Promoção da Saúde propostos pela Organização Mundial de Saúde (WHO,1998) eram suficientes para integrar analiticamente as categorias das duas agendas. Estes princípios foram então adotados como parâmetro aos quais foram correlacionadas as categorias das agendas que tinham o mesmo conteúdo, independente de sua nomenclatura. Os princípios concepção holística, intersetorialidade e ações multi-estratégicas, por sua similitude, foram integrados como uma única categoria de análise.

Os depoimentos colhidos nas entrevistas individuais e nos grupos focais tiveram seus conteúdos analisados a partir das categorias adotadas para verificar a percepção dos sujeitos sobre a materialidade dos princípios do desenvolvimento sustentável e da promoção da saúde nas ações do PBE. Na análise das entrevistas foi utilizado o *software* “Qualiquantisoft”, que auxilia a síntese dos discursos dos sujeitos a partir das categorias até a separação e a identificação das idéias-chave contidas nos discursos. As idéias-chave identificadas foram relacionadas a cada grupo de categorias previamente integradas conceitualmente. A ferramenta que resultou deste alinhamento metodológico é Matriz de Análise de Projetos Sociais sob enfoque do Desenvolvimento Sustentável e da Promoção da Saúde. Sua aplicação e análise permitiu avaliar a coerência e a consistência entre a proposta do PBE e sua implementação, a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável e da promoção da saúde.

Quadro 1 – Matriz de Análise de Projetos Sociais sob enfoque do Desenvolvimento Sustentável e da Promoção da Saúde

Categorias	Dimensões do Programa Bairro Ecológico	Ideias-chave
<ul style="list-style-type: none"> • Concepção holística • Intersetorialidade • Ações multiestratégicas 	Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • melhorar as condições ambientais e de moradia; • promover a conscientização ambiental; • pressionar por melhor infraestrutura; • buscar o equilíbrio entre morar e preservar.

<ul style="list-style-type: none"> • Equidade 	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • recuperar o ambiente; • promover inclusão social.
<ul style="list-style-type: none"> • Participação 	Motivação e estratégias de mobilização	<ul style="list-style-type: none"> • informar da irregularidade da propriedade; • promover cidadania e qualidade de vida; • melhorar a conservação do ambiente e fiscalização das ações.
<ul style="list-style-type: none"> • Empoderamento 	Impacto da participação nos resultados	<ul style="list-style-type: none"> • estimular redes sociais; • promover o empoderamento; • garantir a sustentabilidade do projeto; • buscar apoio de lideranças.
<ul style="list-style-type: none"> • Sustentabilidade 	Sustentabilidade e impacto no desenvolvimento econômico do município	<ul style="list-style-type: none"> • estimular/garantir a mobilização comunitária; • promover educação ambiental continuada; • desenvolver o comércio local • promover a valorização imobiliária e arrecadação de impostos; • garantir a avaliação e o monitoramento do programa.

As categorias utilizadas correspondem aos princípios da promoção da saúde e do desenvolvimento sustentável, alinhadas conceitualmente entre si e às dimensões do PBE. As idéias-chave presentes nos discursos analisados foram identificadas e, por sua vez, alinhadas às categorias, buscando aferir a percepção da comunidade e dos informantes-chave em relação à sua presença ou não no processo de implementação do PBE.

Esta ferramenta e seu processo constitutivo permitiram a análise integrada dos discursos dos sujeitos e a avaliação qualitativa da coerência do PBE aos princípios do Desenvolvimento Sustentável e da Promoção da Saúde.

Resultados

No estudo de caso apresentado, a avaliação sistemática de uma destas experiências, o PBE, verificou sua aderência aos princípios do

desenvolvimento sustentável e da promoção da saúde, e também ofereceu informações substantivas que possibilitam o exercício do controle social (mecanismo valioso de democratização da gestão pública) e referenciam avanços na efetividade das ações sociais (ÁVILA, 2001).

A avaliação qualitativa do Programa Bairro Ecológico permitiu identificar o grau de adesão do programa aos princípios do desenvolvimento sustentável e da promoção da saúde e se as ações implementadas quando de sua execução iam ao encontro das categorias definidas, por meio da análise de coerência e consistência entre a proposta do PBE e a percepção dos atores locais sobre sua implementação.

A perspectiva *holística* diz respeito ao conjunto de saberes particulares, visando o entendimento acerca dos mecanismos de funcionamento humano e físico. Nesse sentido, a compreensão do *real*, sob a ótica holística, somente alcança uma definição, ainda que provisória, a partir da análise das inter-relações com outros elementos. O modelo sistêmico atende ao conceito de interdependência das partes. Postula que tudo é interdependente, que os fenômenos apenas podem ser compreendidos com a observação do contexto em que ocorrem (CAPRA, 2004).

Assim, o mundo na concepção holística é definido como um todo integrado, como uma rede de fenômenos que estão interconectados, um organismo auto-organizado (CAPRA, 2004) e a saúde é entendida como um grande sistema, como um fenômeno multidimensional, que envolve aspectos vários: físico, mental, social e espiritual que são constantemente afetados por fatores biogenéticos, ambientais, socioeconômicos, políticos e culturais (WESTPHAL & ZIGLIO, 1999), todos interdependentes.

Sendo o ambiente um todo indiviso, não cabe falar na sua proteção e melhoria sem que se considere o melhor para o conjunto, sem considerar as condições de vida na totalidade da cidade, entendendo que a preservação das áreas de mananciais depende de uma somatória de ações em que estão em disputa valores e princípios de diversas ordens, como a qualidade de vida, o

direito à moradia e a dignidade da pessoa humana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, o Programa Bairro Ecológico pretende esclarecer, aos moradores das áreas de mananciais, sobre a irregularidade da propriedade e a necessidade de preservar a área produtora de água que abastece a cidade e outras circunvizinhas. A conscientização ambiental é um pressuposto do programa e está presente na fala dos representantes do poder público e dos moradores como fundamental para a preservação do meio ambiente.

... uma forma de fazer com que as pessoas tomassem alguma providência para adequar os bairros à legislação de proteção aos mananciais, não no sentido literal porque isso não poderia ser feito, mas no sentido de que a legislação trazia... normas para a ocupação visando a produção de água em quantidade e qualidade, e essas regras elas serviam para que fossem mantidas áreas de permeabilidade, então elas se propuseram a criar áreas de permeabilidade nos bairros (Membro do Poder Judiciário, entrevista, 2007).

... a conscientização da comunidade foi a parte mais difícil do programa porque nem todo mundo estava assim consciente do que era o Bairro Ecológico, do que é plantar uma árvore, do que é cuidar... as pessoas não sabiam nem que era área de mananciais (GF Jd Canaã, 2007).

Uma das medidas adotadas pelo programa para melhorar a qualidade de vida e adequar o direito ao meio ambiente sadio e o direito à moradia, é a compensação ambiental.

As intervenções realizadas possibilitaram desenvolver o sentido de pertencimento identificado no depoimento dos moradores nas duas comunidades.

Antes eu queria ir para o interior, mas estou contente de estar morando aqui, depois que teve melhorias... (GF Jd Canaã, 2007).

... hoje eu não saio do Jardim Pinheiros... porque além de eu gostar do Jardim Pinheiros eu gosto de quem mora no Jardim Pinheiros, então eu gostaria que todo mundo tivesse esse compromisso, não só pela comunidade, mas pelo lugar, com o bairro (GF Jd Pinheiros, 2008).

Os moradores de áreas de mananciais que antes eram tidos como invasores e infratores, ao participarem do processo de implantação do Programa Bairro Ecológico, tornam-se protagonistas das ações propostas.

Do ponto de vista psicológico essa consciência que eles têm os coloca numa situação de auto-isolamento... há um processo de exclusão, que é como eles são historicamente considerados: infratores da lei, pessoas à margem da lei, então eles se auto-excluem... o Programa Bairro Ecológico começa a fazer um processo de discussão, de compartilhamento, de desafio de fazer as pessoas se reaproximarem... se reaproximam e descobrem que na verdade o sujeito daquele processo são eles (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

MENDES e DONATO (2003), destacam que “se os sujeitos, organizações, instituições e populações locais se apoderam do território, fazem dele um espaço de aprendizado e de conquista de cidadania”.

Assim, o entendimento sobre seus direitos e deveres possibilita, aos moradores das áreas de mananciais, exercerem sua cidadania, conforme descrito pelo representante do Poder Público, em entrevista concebida para este estudo e na fala de um morador que participou do grupo focal:

... além de você produzir um resultado do ponto de vista de ganho ambiental, você passa a ter nas pessoas um outro padrão de cidadania... A gente transformou um sujeito que era tido como invasor, como um cara que depredou e tal em um sujeito que virou fiscal, que virou um sujeito consciente e um sujeito que virou um verdadeiro soldado ambiental de defesa do meio ambiente (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

... cabe a nós da comunidade ter os nossos direitos e deveres, para que a prefeitura venha nos ajudar em algumas coisas e nos apoiar, mas eu acho que o interesse maior é da comunidade, é aqui que nós moramos, é aqui que está a nossa saúde, a nossa qualidade de vida, nós moramos próximos à represa, então nós temos que cuidar... (GF Jd Canaã, 2007).

A qualidade de vida depende da qualidade do ambiente para chegar a um desenvolvimento equilibrado e sustentável, mas a qualidade de vida também está associada a formas inéditas de identidade, de cooperação, de solidariedade, de participação e de realização, que entrelaçam a satisfação de

necessidades e aspirações derivadas do consumo com diferentes formas de realização, através de processos de trabalho, de funções criativas e de atividades recreativas (LEFF, 2004).

... a comunidade tem um poder social sobre o ambiente para estabelecer um parâmetro de convivência harmoniosa entre morar naquelas condições e oferecer uma contrapartida para uma reparação ambiental (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

... através disso [vieram] as calçadas, a grama, as árvores que a gente olha, tem hora que eu fico lá de casa contemplando, eu admiro uma planta, uma florzinha, o mato, e eu falo: “que maravilha, que mundo lindo que Deus deu pra gente” (GF Jd Canaã, 2007).

Dois importantes dimensões devem ser consideradas na abordagem da equidade em saúde: as desigualdades nas condições de vida e de saúde e as desigualdades no acesso e consumo dos serviços de saúde. (ALMEIDA *apud* PINHEIRO et al., 2005). Este princípio é abordado nos discursos a seguir.

Bom, eu acho que a execução das obras de saneamento faz muita diferença nestes bairros. A pavimentação, as obras de drenagem... não temos problemas de esgoto, problemas de saúde provocados pelo esgoto, e eles são geralmente bairros muito bem organizados, são pessoas mais conscientes da questão ambiental... ... há melhora significativa de saúde pública... então reduz os gastos com saúde também (Membro do Poder Judiciário, entrevista, 2007).

... quando você visita o Senhor do Bonfim... você vê um bairro arborizado, totalmente limpo, você vê a nascente que existe no bairro totalmente recuperada, o riacho que corria a partir dessa nascente recebia muito lixo, entulho... hoje é um córrego arborizado, com mata nativa da mata atlântica. Eles estão aprendendo a plantar também a mata ciliar (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Pelos depoimentos é possível inferir que as intervenções realizadas quando da implementação do Programa Bairro Ecológico levaram em conta a melhoria da qualidade de vida e a equidade social, na medida em que priorizaram grupos desprivilegiados e vulneráveis pretendendo reduzir as desigualdades nas condições de vida. A Administração Pública parece ter

favorecido a população de menor renda, desprovida de infra-estrutura, contrariando a prática recorrente de investimentos nas regiões de maior concentração de renda.

Foi possível verificar que o PBE busca atender ao princípio da intersetorialidade, na medida em que é realizado pela Secretaria de Habitação e Meio Ambiente em parceria com o Ministério Público, outras secretarias, Ongs, comunidades, universidade e órgãos governamentais.

O pessoal da prefeitura, do meio ambiente, mais a comunidade. Trabalhamos em parceria, trabalhamos junto com eles, um pouquinho cada um (GF Jd Canaã, 2007).

Quase todas as secretarias estão envolvidas no programa... havia o encabeçamento pela Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, mas a Secretaria de Educação, Secretaria de Atendimento Social, Serviços Urbanos, Secretaria de Obras, enfim, cada Secretaria ajudou um pouquinho (Membro do Executivo Municipal – Gabinete do Prefeito, entrevista, 2008).

A sustentabilidade das ações realizadas na implementação do Programa Bairro Ecológico está relacionada à mobilização comunitária, na opinião da maioria dos entrevistados.

... a base pra que ele aconteça é a própria comunidade que vai multiplicando, que ao compreender, ao tomar atitudes em favor do meio ambiente ela vai também multiplicando nas outras comunidades, vai servindo como exemplo. Elas próprias vão levando para os outros bairros as suas experiências. É totalmente sustentável (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Se nós não obtivermos o respaldo dessa gente, começa a invasão de novo, mesmo assim na calada da noite tem gente que se instala lá, não criando um bairro novo, mas entrando num bairro existente, a promotora pega no nosso pé, porque ela não quer que adense. Eu acho que se não fosse o programa aquilo já estaria tudo ocupado, porque era uma avalanche, todos os dias surgiam ocupações novas (Membro do Executivo Municipal – Gabinete do Prefeito, entrevista, 2008).

Os depoimentos colhidos no grupo focal destacam o compromisso do morador com a manutenção da “calçada ecológica” (atividade desenvolvida

durante a implementação do programa) e a necessidade de maior envolvimento da população para melhorar sua qualidade de vida.

... calçadas por aí, tem cada uma que dá dó, se a gente pudesse emendar, você vê umas quebradas, os vândalos ali que ficam aprontando na noite, fica ali fazendo essas coisas... eu morro de dó (GF Jd Canaã, 2007).

... tem que participar... os moradores têm que ser mais organizados, não jogar lixo, não cortar uma árvore (GF Jd Canaã, 2007).

A manutenção dos efeitos gerados por algumas ações é reconhecida como favorável ao desenvolvimento econômico do município. Um exemplo é a organização comunitária para manter o bairro limpo com a ausência do serviço de limpeza pública.

Não é necessário fazer a coleta de lixo, esse ganho é incalculável. Estamos falando de 60 bairros, se você colocar isso na ponta do lápis daria para fazer uma Unidade Básica de Saúde por ano e isso já faz 10 anos... 50 mil habitantes foram beneficiados... essa população diretamente ganhou em saúde, mas indiretamente, todo mundo que toma água dessa represa, mais de quatro milhões de pessoas da região metropolitana. É incomensurável (Prefeito de São Bernardo do Campo, entrevista, 2008).

... na maioria dos bairros ecológicos não tem o serviço de varrição de ruas (Membro do Executivo Municipal – Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

A Promotora de Justiça entende que a sustentabilidade financeira do programa deva ser mantida com o orçamento público, da mesma maneira que a cidade legalizada.

Economicamente, eu acho que como o resto da cidade, depois que o bairro está organizado, arrumado, ele precisa ter manutenção e é para isso que se recolhem os impostos, não se diferenciam no ponto de vista econômico, não diferenciam muito do resto da cidade (Membro do Poder Judiciário, entrevista, 2007).

Algumas estratégias de sustentabilidade do programa são apontadas por um dos entrevistados, tais como: educação ambiental permanente, capacitação de auditores sociais que seriam multiplicadores do programa e criação de

espaços de diálogo e discussão como o Comitê de Desenvolvimento Sustentável.

O princípio da participação foi avaliado de acordo com o conceito estabelecido pela WHO (1986), segundo o qual o fortalecimento da capacidade da população para participar nas decisões que afetam sua vida e para optar por estilos de vida saudáveis é um compromisso considerado indispensável para implementação da promoção da saúde.

A participação ativa da população nas decisões relativas ao destino das cidades pressupõe o conhecimento de seus direitos e deveres enquanto cidadãos (MARTINS, 2006). A implementação do Programa Bairro Ecológico parece ter possibilitado a criação de espaços de discussão ampliando o envolvimento e a participação dos moradores na busca de soluções para os problemas do território, conforme depoimento a seguir.

... essa forma de tratar a população trazendo para a discussão dos problemas do bairro, para compartilhar as soluções, para discutir as cidades, para discutir legislação que está em curso, discutir planejamento da cidade, é extremamente interessante (Membro do Poder Judiciário, entrevista, 2007).

A participação é um direito e dever de todos que vivem em sociedade e prezam pela boa convivência atrelada aos princípios da liberdade, moralidade, solidariedade e justiça. Participação é conquista, um processo infundável, sempre se fazendo. Supõe compromisso, envolvimento, presença em ações e diálogo aberto com os interessados, levando em conta suas contribuições e potencialidades (DEMO, 1988).

Na opinião de um dos entrevistados e dos moradores, a sensibilização para a necessidade de preservar a área de mananciais possibilita a aproximação dos atores sociais por tratar-se de interesse difuso.

... é um processo de construção de um poder solidário entre as pessoas, de poder sobre o lugar onde ele mora, que vai além do portão da casa (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Outra coisa que eu acho que foi muito importante foi que as pessoas se uniram mais... todo mundo conhece todo mundo... (GF Jd Canaã, 2007).

Apesar do reconhecimento desses resultados positivos a pesquisa identificou que a participação não foi voluntária, mas uma exigência do poder público.

A gente fez porque eles exigiram (GF Jd Canaã, 2007).

A incorporação das considerações dos moradores no processo de tomada de decisão do programa parece ser insuficiente e ainda muito centralizada no executivo municipal, conforme depoimento a seguir:

Eu estou dizendo referente ao programa, então, por exemplo, plantio de árvores, a comunidade falou: “ah eu não quero plantar árvore” e tivemos que plantar (GF Jd Canaã, 2007).

A participação na implementação do programa Bairro Ecológico fez surgir a figura do “agente fiscalizador” que denuncia ao Poder Público eventual ocorrência de ocupação tem produzido efeitos positivos no controle dos loteamentos em área de mananciais, conforme os depoimentos que seguem:

... nós temos consciência do seguinte: nós somos absolutamente ineficazes, nós não temos força para impedir o *avançamento* dos assentamentos existentes, agora nós temos conseguido impedir novos parcelamentos (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Diminuiu muito a ocupação com a mobilização da comunidade (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Considerando empoderamento um processo de capacitação dos indivíduos e comunidades para assumirem maior controle sobre os fatores que afetam a saúde (SÍCOLI e NASCIMENTO, 2003), cabe ressaltar a iniciativa coletiva denominada “operação represa limpa” como medida adotada pela comunidade com o objetivo de minorar os impactos causados à Represa Billings, além de oferecer uma oportunidade de gerar renda.

... operação represa limpa, que já se tornou uma medida que a própria população toma... e que as outras comunidades também copiam. Já virou um hábito daquela comunidade a cada dois ou três meses fazer esta iniciativa que significa retirar todo o lixo às margens da represa e separar para reciclagem, com a participação

da comunidade, de estudantes e as Ongs, as parcerias também auxiliam (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Os entrevistados destacam ações que estimulam a participação de lideranças em atividades relacionadas à temática ambiental. Acredita-se que o fortalecimento dos líderes locais facilita a mobilização da comunidade em busca de melhores condições de vida.

Nós visitamos as comunidades, ... trazemos as lideranças pra participar de datas comemorativas, como a semana do meio ambiente, aniversário da Billings. Procuramos promover sempre situações agradáveis com relação ao meio ambiente (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Sem a comunidade nada acontece. Na verdade nós localizamos a liderança, ou as lideranças, trazemos para uma primeira conversa e falamos da decisão do Ministério Público e eles mobilizam a comunidade... eles estão dispostos a fazer tudo para que eles possam ficar lá (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Após a fase de mobilização ocorre uma fase crítica, cujo risco é a regressão, a falta de manutenção do processo. Nesta fase é fundamental o papel de pessoas ou grupos (mediadores) que favoreçam a evolução da mobilização para um engajamento estável, a sustentação das descobertas das capacidades e competências para a ação (SOUZA et al., 2006). Assim, planejadores do programa Bairro Ecológico buscam incentivar a participação de lideranças nos espaços de discussão e diálogo sobre o tema meio ambiente, conforme depoimento que segue:

Nós levamos algumas lideranças para participar da instância como é o Comitê do Alto Tietê, Comitê Billings-Tamanduateí para as pessoas compreenderem como funcionam os recursos hídricos na natureza e a partir dessa compreensão algumas lideranças foram estudar. Temos lideranças agora se formando em gestão ambiental, começaram a participar de outras instâncias de discussão (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Os entrevistados ressaltam que a participação na implementação do programa promoveu mudanças na vida de algumas pessoas que passaram a militar na área ambiental.

... algum tempo depois da criação dos bairros ecológicos foi feita a primeira Conferência das Cidades em São Bernardo e houve uma participação maciça da população moradora de mananciais (Membro do Poder Judiciário, entrevista, 2007).

O Programa Bairro Ecológico parece ter favorecido o empoderamento e fortalecimento comunitário, pela disseminação de informação e conhecimento, desenvolvimento do pensamento crítico, pela possibilidade de regularidade fundiária que retira o morador de mananciais da posição de infrator e também pela criação de redes de apoio.

... o impacto da participação das pessoas é que como elas vêem ali uma possibilidade de melhorar a sua vida, elas controlam muito, elas fiscalizam para que as coisas aconteçam do jeito que eles combinaram, eles discutem, então costumamos dizer que eles vão se empoderando de um nível de cidadania para discutir as coisas, porque antes eles tinham medo, se sentia infrator e como infrator ele só podia ir para a cadeia, agora como cidadão ele vai para a mesa de uma associação, então mudam as relações que o poder público tem com a comunidade (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Há redes de apoio social, eles cooperam, se ajudam mutuamente, é uma coisa muito legal (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

A partir dos resultados alcançados, foi possível avaliar os avanços e limites do PBE, sob a perspectiva do Desenvolvimento Sustentável e da Promoção da Saúde, como sintetizado a seguir.

Identificou-se que o PBE buscou adotar concepção holística para a sensibilização e compensação ambiental, despertando o sentido de pertencimento e favorecendo o exercício da cidadania

O PBE pretendeu atender ao princípio da intersetorialidade, mas parece estar centrado na Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, ainda que se estabeleça parceria com outros atores.

Em relação à equidade social, constatou-se que a população de menor renda, desprovida de infra-estrutura, foi favorecida pelas ações do programa.

Há evidências de que a comunidade participa, inicialmente representada pelo presidente da associação de bairro, ainda que nem todos os moradores considerem que suas opiniões são respeitadas. Há indícios de que os processos de tomada de decisão são centralizados. Constatou-se que houve um processo participativo no desenvolvimento do programa, ainda que alguns relatos apontem para o caráter obrigatório da participação e para o fato de que realizam as ações para cumprir as exigências da prefeitura.

Apesar disso, as comunidades entendem que sua participação no programa lhes trouxe ganhos concretos: além de melhorar a qualidade de vida com as obras de infra-estrutura, sua participação possibilitou maior integração com os vizinhos, compreensão da necessidade de preservar a área e a possibilidade de regularização fundiária.

O empoderamento individual e grupal parece ter sido estimulado pela participação da comunidade na implementação do programa. Deve-se destacar o impacto do envolvimento e fortalecimento das lideranças na implementação e sustentabilidade do programa. No que diz respeito a esta, verificou-se que a sensibilização ambiental tem sido fator determinante para a execução e manutenção das ações ao longo do tempo, o que indica que este processo deve ser permanente, de educação continuada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA, CM (coordenadora). *Gestão de projetos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Associação de apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001.
- BARBIERI, JC. *Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- BÓGUS, CM. *A promoção da saúde como referencial para a formulação e desenvolvimento de políticas públicas saudáveis*. Boletim Instituto de Saúde, São Paulo, 2004, 34: 16-17.
- BRASIL. *Lei nº 6.981, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 02 de setembro de 1981.

BUSS, PM. *Promoção da saúde e qualidade de vida*. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2000, 5: 163-177.

CAPRA, F. *A teia da vida*. 9ª ed. São Paulo: Cultrix, 2004.

CARVALHO, SR. *Saúde coletiva e promoção da saúde*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

CMMAD. *Nuestro futuro común*. Madri: Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo/Alianza Editorial, 1987.

DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1988.

DIAS, GF. *Educação ambiental, princípios e práticas*. São Paulo: Gaia, 2003.

GALLO, E; COSTA, JC; CASTRO, JD; STUDART, V; WILLECKE, S. *Saúde, Desenvolvimento e Globalização*. Saúde em Debate, v. 29, p. 315-326, 2007.

GUIMARÃES, RP. *A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento*. In: VIANA, G; SILVA, M (organizadores). *O desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de volume*. Brasil 2006. [acesso em 24 de maio de 2008]. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=822&id_pagina=1

LEFF, E. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

MARTINS, MLR. *Moradia e mananciais. Tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MENDES, R; DONATO, AF. *Território: espaço social de construção de identidades e de políticas*. Sanare Revista de Políticas Públicas, v. 1, 2003, pp. 39-42.

MINAYO, MCS; HARTZ, ZMA; BUSS, PM. *Qualidade de vida e saúde: um debate necessário*. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2000, 5: 07-18.

MINAYO, MCS; ASSIS, SG; SOUZA, ER. *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria nº 687, de 30 de março de 2006*. Aprova a Política de Promoção da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

OPS/OMS – *Municipios y Comunidades Saludables. La evaluación participativa de los Municipios y Comunidades Saludables: recursos prácticos para La acción*. Lima: Organización Panamericana de la Salud, 2005.

PNUD. *Relatório de desenvolvimento humano 2007/2008. Combater as alterações climáticas: solidariedade humana num mundo dividido* [relatório na internet]. 2007 [acesso em 01 de junho de 2008]. Disponível em: http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr_20072008_pt_complete.pdf

ROBERT, KH. *The natural step. A história de uma revolução silenciosa*. São Paulo: Cultrix, 2002.

- SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia. Teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.
- SANTOS, JLF; WESTPHAL, MF. *Práticas emergentes de um novo paradigma: o papel da universidade*. Revista Estudos Avançados, Instituto de Estudos Avançados/USP, São Paulo, 1999, 13: 71-88.
- SETTI, AFF. *Análise de intervenção em área de mananciais no município de São Bernardo do Campo: o caso do Programa Bairro Ecológico*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2008.
- SETTI, AFF; GALLO, E. *Promoção da Saúde e Desenvolvimento Sustentável: Proposta de Matriz de Avaliação Qualitativa de Projetos Locais*. Rio de Janeiro. Saúde em Debate, 2009. v.33, n. 83. No prelo.
- SÍCOLI, JL; NASCIMENTO, PR. *Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização*. In: Interface, Comunicação, Saúde e Educação. UNESP, São Paulo, 2003, 7:101-122.
- SOUZA, A. I. J.; ALTHOFF, C. R.; RIBEIRO, E. M.; ELSEN, I. *Construindo movimentos para o fortalecimento da família*. Fam. Saúde Desenvolvimento, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 265-272, 2006.
- STAURENGHI, R; LIMA, S. *Pós-regularização urbanística e seus efeitos socioambientais*. [acesso em 15 de janeiro de 2007]. São Paulo, 2003. Disponível em: http://www.irib.org.br/salas/pos_regularizacao.asp
- TAGNIN, RA. *O tratamento da expansão urbana na proteção aos mananciais: o caso da região metropolitana de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 2000.
- TANAKA, OU; MELO, C. *Avaliação de programas de saúde do adolescente: um modo de fazer*. São Paulo: EDUSP, 2004.
- VEIGA, JE. *Desenvolvimento sustentável, o desafio do século XXI*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- WHATELY, M. Seminário Billings 2002. *Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, recuperação e uso sustentável da Bacia Hidrográfica da Billings*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002.
- WESTPHAL, MF; ZIGLIO, E. *Políticas públicas e investimentos: a intersectorialidade*. In: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. O município e o século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999, pp. 111-133.
- WESTPHAL, MF. *Promoção da saúde e a qualidade de vida*. In: FERNANDEZ, JCA; MENDES, R (organizadores). *Promoção da Saúde e Gestão Local*. São Paulo: Hucitec, 2007, pp. 13-40.
- WHO – World Health Organization. *Carta de Ottawa*. In: Ministério da Saúde/FIOCRUZ. *Promoção da Saúde: Cartas de Ottawa, Adelaide, Sundsvall e Santa Fé de Bogotá*. Ministério da Saúde/IEC, Brasília, 1996.
- WHO – World Health Organization. *Health Promotion Glossary*. Geneve, 1998.