

**RIO CLARO É ...  
UMA CIDADE SAUDÁVEL ?**

**JOSÉ LUIZ RIANI COSTA**

**RIO CLARO, 2002**

*Morder o fruto amargo e não cuspir  
Mas avisar aos outros quanto é amargo  
Cumprir o trato injusto e não falhar  
Mas avisar aos outros quanto é injusto  
Sofrer o esquema falso e não ceder  
Mas avisar aos outros quanto é falso  
Dizer também que são coisas mutáveis  
E quando em muitos a noção pulsar  
Do amargo, injusto e falso por mudar  
Então confiar à gente exausta o plano  
De um mundo novo e muito mais humano.*

Tarefa  
Geir Campos

## **ÍNDICE**

### **APRESENTAÇÃO**

### **INTRODUÇÃO**

### **CAPÍTULO I - A SAÚDE E SEUS DETERMINANTES**

**O que Causa Doenças nas Pessoas ?**

**Saúde e Meio Ambiente**

**Desenvolvimento Sustentável**

**Saúde e Desenvolvimento Urbano**

### **CAPÍTULO II - O DESENVOLVIMENTO URBANO EM RIO CLARO**

**Antecedentes**

**A Elaboração do Plano Diretor**

**O Movimento Pró-Cidadania**

**A Construção Coletiva do Plano de Governo**

### **CAPÍTULO III - A PROPOSTA DE CIDADE SAUDÁVEL**

**Características Comuns das Propostas Analisadas**

### **CAPÍTULO IV - RIO CLARO E OS REQUISITOS DA CIDADE SAUDÁVEL**

**Ambiente físico limpo e seguro**

**Ecosistema estável e sustentável**

**Alto suporte social, sem exploração**

**Alto grau de participação social**

**Necessidades básicas satisfeitas**

**Acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações**

**Economia local diversificada e inovativa**

**Orgulho e respeito pela herança biológica e cultural**

**Serviços de saúde acessíveis a todos**

**Alto nível de saúde**

**O Plano Municipal de Saúde**

### **CAPÍTULO V - A CAMINHO DA CIDADE SAUDÁVEL**

**Meio Ambiente Urbano**

**O Plano Diretor do Idoso**

**Atividade Física e Saúde**

**Outras Propostas**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **BIBLIOGRAFIA**

### **APÊNDICE 1 - A ORIGEM DA SAÚDE PÚBLICA E A CIDADE**

### **APÊNDICE 2 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CNUMAD**

### **APÊNDICE 3 - OUTRAS PROPOSTAS DE GESTÃO DE CIDADES**

**Agenda 21 Local**

**Cidades Sustentáveis**

**Planejamento Estratégico de Cidades**

### **APÊNDICE 4 - INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DE GESTÃO DE CIDADES**

## **Sobre o Autor**

### **APRESENTAÇÃO**

*O presente texto tem por objetivo demonstrar que a saúde de uma população está estreitamente relacionada com suas condições de vida e que estas encontram-se submetidas às políticas sociais e econômicas e à qualidade do meio ambiente, especialmente o urbano, tendo em vista a proporção de pessoas que hoje vivem em cidades.*

*Em função disso, antes de estudar o caso específico do Município de Rio Claro, o texto apresenta uma discussão sobre a determinação da saúde, utilizando para isto o texto constitucional e a legislação nacional de saúde, apresentando, ainda, de forma sintética, a evolução do conhecimento da humanidade sobre as causas das doenças.*

*A questão ambiental é enfocada com base nas discussões travadas em relação à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, também conhecida como ECO-92, além de reflexões feitas por estudiosos e órgãos ligados ao tema.*

*O texto dedica, também, atenção especial ao binômio saúde e desenvolvimento urbano, tanto em seus aspectos gerais quanto nos aspectos específicos do caso brasileiro. Segue-se, então, a análise das propostas de gestão de cidades, atualmente em debate, com destaque para a proposta da Organização Mundial da Saúde: Cidades Saudáveis.*

*Estabelecidas as bases teóricas da relação Saúde x Meio Ambiente x Desenvolvimento Urbano, parte-se para o estudo do Município de Rio Claro que, embora não esteja formalmente vinculado a qualquer das propostas de gestão de cidades, apresenta características que poderiam ser enquadradas em praticamente todas as alternativas apresentadas, como pode ser observado através do conteúdo da coletânea de textos sobre o Município, do qual este volume faz parte. A experiência de atuar como Secretário de Saúde do Município de Rio Claro permitiu uma vivência concreta no campo das políticas públicas em nosso país.*

*Finalmente, são apresentadas algumas reflexões sobre temas específicos que podem ensejar ações concretas, tanto por parte da administração municipal local, marcada por atividades inovadoras, quanto da sociedade.*

## INTRODUÇÃO

Como a maior parte da humanidade vive em cidades, a forma como se organiza o espaço urbano determina o nível de saúde da população. A análise da história da cidade mostra que esta não foi linear, apresentando momentos de crise e de renascimento ou revitalização. Hoje, as cidades, especialmente nos países em desenvolvimento, onde cresceram muito rapidamente, apresentam problemas gravíssimos que exigem um enfrentamento apropriado.

Prevenir é melhor que remediar, diz o dito popular. Mas, na verdade, melhor mesmo é promover a saúde. Aliás, a legislação que organiza o sistema de saúde reconhece que "a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros: alimentação, moradia, saneamento, meio ambiente, trabalho, renda, educação, transporte, lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais", concluindo que "os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do país". (Art. 3º da Lei 8080/90 - Lei Orgânica da Saúde)

Esta definição da Lei Orgânica da Saúde é o detalhamento do Art. 196 da Constituição Federal que afirma que "a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua **promoção, proteção e recuperação.**" (Brasil, 1988)

A Organização Mundial da Saúde define Promoção da Saúde como "um processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria da sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo". Embora estes termos possam ter significados diferentes, dependendo de quem os utilize, pode-se dizer, em tese, que:

- **Promoção da Saúde:** corresponde às ações que elevam o nível de saúde das pessoas, como é o caso da alimentação, da educação, da moradia, do meio ambiente saudável etc., sem preocupação com uma doença específica.
- **Proteção da Saúde:** compreende as ações voltadas à prevenção de um grupo de doenças, como é o caso do saneamento básico, que busca evitar a ocorrência de doenças de veiculação hídrica, ou a proteção em relação a uma doença específica, como é o caso da vacinação.
- **Recuperação da Saúde:** inclui o **Tratamento das doenças**, buscando sempre o diagnóstico precoce (para interromper o processo antes que provoque lesões irreversíveis), e **Reabilitação**, que tem por objetivo limitar as seqüelas e

restabelecer as funções que porventura tenham sido perdidas durante a doença ou em consequência de acidente.

Em síntese, pode-se dizer que a saúde depende das condições de vida da população e que estas dependem das políticas econômicas, que determinam a capacidade de acesso aos bens e serviços essenciais, e das políticas sociais, que geralmente buscam atender às necessidades da população, através da oferta de serviços básicos em diferentes áreas, tentando compensar os efeitos negativos das políticas econômicas.

A rigor, o trabalho e sua justa remuneração deveriam garantir o acesso a todos os fatores enumerados. Neste sentido, a Constituição Federal, ao determinar os direitos dos trabalhadores, define o salário mínimo, como aquele "capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder de compra". (Art. 7º,IV da Constituição Federal)

Portanto, a promoção da saúde e algumas das ações para sua proteção não dependem diretamente dos serviços de saúde, mas sim das condições de vida da população. Os serviços de saúde, quase sempre, limitam-se a executar algumas ações de recuperação da saúde, de alguém já doente, e de proteção específica, servindo ainda como um termômetro das condições de vida da população que refletem as políticas econômicas e sociais vigentes.

É bem verdade que mesmo que todas as atividades de promoção e proteção da saúde sejam adotadas, acidentes e doenças continuarão a acontecer, ainda que em menor proporção. Assim, não há como negar a importância de serviços de saúde de qualidade, capazes de diagnosticar e tratar adequadamente os diferentes agravos à saúde. O que não se pode aceitar é que, para fazer isso, deixem de atuar na promoção da saúde.

A 2ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em Adelaide, Austrália, em abril de 1988, teve como tema central as "Políticas Públicas Saudáveis" que "são caracterizadas por uma preocupação explícita com relação a saúde e equidade em todas as áreas de políticas e por uma responsabilização [...] com relação ao seu impacto sobre a saúde. O alvo principal das Políticas Públicas Saudáveis é a criação de um ambiente que permita às pessoas levar vida saudável. Tais políticas tornam as escolhas em saúde possíveis ou mais fáceis para os cidadãos. Elas fazem com que os ambientes social e físico melhorem a saúde" (Adelaide, 1998). A Conferência afirma ainda que "Novos esforços devem ser realizados para ligar políticas econômicas, sociais e de saúde, em ação integrada."

## **CAPÍTULO I - A SAÚDE E SEUS DETERMINANTES**

### **O que Causa Doenças nas Pessoas ?**

A gente não quer só comida.  
A gente quer comida, diversão e arte.  
A gente não quer só comida.  
A gente quer saída para qualquer parte.

A vida em comunidade, particularmente a vida nas cidades, teve um grande impacto sobre a saúde humana, especialmente em função da facilidade de transmissão de doenças. Assim, desde muito tempo, o homem preocupou-se em entender as causas das doenças e a forma com que eram transmitidas.

Embora as civilizações antigas tivessem preocupação com a provisão adequada de água, inclusive para higiene pessoal, e com o afastamento dos esgotos, acreditava-se que as epidemias seriam castigos divinos e que “apaziguando-se os deuses irados, evitar-se-iam as punições. [...] Essa teoria teúrgica da doença perdurou por vários milênios. Mas a seu lado se desenvolveu, aos poucos, a idéia de dever-se a pestilência a causas naturais, ligadas, em especial, a clima e ambiente físico”. Isto aconteceu na Grécia, no século V aC, “através de Hipócrates e seus discípulos, sendo o livro *Ares, Águas e Lugares* um marco na história da saúde pública” (Rosen, 1994).

A concepção de Hipócrates sobre a determinação das doenças deu origem à Teoria Miasmática, segundo a qual “os surtos epidêmicos de doenças infecciosas seriam causados pelo estado da atmosfera” que, em consequência das condições sanitárias ruins, apresentava perigosos miasmas. Cerca de dois mil anos depois, o médico italiano Girolano Fracastoro estabeleceu outro marco com seu clássico tratado sobre contágio. Estas idéias deram origem à Teoria Contagionista que ganhou força na segunda metade do século XIX, especialmente em consequência dos trabalhos de Pasteur. (Rosen, 1994)

Além dessas teorias, havia uma terceira posição que tentava “conciliar, ou ajustar, as teorias miasmáticas e contagionistas; podemos chamá-la de contagionismo limitado, ou contingente. Embora admitindo serem as doenças infecciosas devidas aos agentes contagiantes, específicos ou inespecíficos, os proponentes dessa visão sustentavam que esses últimos só poderiam agir em conjunção com outros elementos – como estado de atmosfera, as condições do solo ou fatores sociais” (Rosen, 1994). (Ver Apêndice)

As principais causas de morte nos países desenvolvidos, são as doenças crônico-degenerativas e outros agravos não-transmissíveis, incluindo os acidentes e as lesões causadas pela violência, fortemente relacionados com a lógica que predomina na organização das cidades e da sociedade. Já nos países em desenvolvimento, as doenças infecciosas e parasitárias continuam a ocorrer de forma importante, ao mesmo tempo que cresce o número das Doenças e Agravos Não-Transmissíveis (DANT), evidenciando a superposição de dois perfis epidemiológicos: um típico de países subdesenvolvidos e um de países desenvolvidos, o que revela que existem no país diferentes realidades.

Um exemplo dessas diferenças que ficam “escondidas” nas médias nacionais pode ser observado no estudo comparativo da expectativa de vida nas capitais brasileiras realizado por Patarra e colaboradores (apud Costa et al., 1994) e que pode ser assim resumido:

“Assim, enquanto a esperança de vida ao nascer era de 48 anos para Fortaleza, este indicador era de 71 anos para Porto Alegre, em 1980. Ou seja, o fato de nascer em Fortaleza ou em Porto Alegre, duas capitais de estado, determinava uma diferença de 23 anos na expectativa de vida. O que poderia ocasionar tanta diferença?

Se analisarmos os dados referentes a Fortaleza, desagregando-os segundo renda familiar e saneamento básico, algumas questões tornam-se mais claras. A população com renda familiar “per capita” de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo apresentava expectativa de vida de 46 anos, enquanto que a população com renda “per capita” superior a 5 salários mínimos, que vivia na mesma cidade, tinha 65 anos como expectativa de vida. Em outras palavras, o fato de ser pobre ou rico em Fortaleza representa uma diferença de quase 20 anos na expectativa de vida. No caso das condições de saneamento básico, a diferença entre as pessoas que contam com água e esgoto adequados em seus domicílios e aquelas em que a água e o esgoto são inadequados é, também, de cerca de 20 anos.

Assim, ‘morar na cidade’ tem impactos diferentes sobre a vida das pessoas, dependendo, entre outros fatores, do nível sócio-econômico da família e da qualidade do meio ambiente urbano no qual lhe é dado viver/morrer” (Costa et al., 1994).



## Saúde e Meio Ambiente

*Quando a esperança está dispersa  
Só a verdade liberta  
Chega de maldade e de ilusão*

Embora o meio ambiente seja um dentre tantos fatores reconhecidos pela Lei 8080/90 como determinantes e condicionantes da saúde, ele é o que tem caráter mais abrangente, especialmente porque alguns dos demais fatores enumerados fazem parte do conceito ampliado de meio ambiente ou com este guardam estreita relação, como é o caso da moradia, alimentação, saneamento básico, trabalho, transporte, etc. Em função disso, a questão ambiental será tratada de maneira especial no Apêndice 1, através da discussão a respeito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, também conhecida como ECO-92 ou RIO-92.

## Desenvolvimento Sustentável

Desenvolvimento Sustentável, de acordo com o Relatório “Nosso Futuro Comum”, pode ser definido como aquele capaz de garantir o atendimento das necessidades da geração atual, sem impedir que as futuras gerações tenham suas necessidades também atendidas. Em outras palavras, Desenvolvimento Sustentável significa usarmos nossa ilimitada capacidade de pensar, em vez de nossos limitados recursos naturais. Ou seja, uma comunidade sustentável vive em harmonia com seu meio ambiente e não causa danos a ambientes distantes ou a outras comunidades, agora ou no futuro. A qualidade de vida e os interesses das futuras gerações são mais valorizados do que o crescimento ou o consumo imediato.

Ao discutir a sustentabilidade do mundo, Sachs (1997) formula as seguintes questões:

“Como acelerar um desenvolvimento sócio-econômico autêntico, capaz de incorporar ao imperativo ético de uma solidariedade sincrônica com as gerações atuais o postulado de uma solidariedade diacrônica face às gerações futuras?  
Como comprometer-se num *jogo de soma positiva com a natureza*, em vez de se reforçar a continuidade de práticas

predatórias, que, além de minarem, a um ritmo alarmante, o capital natural, desestruturam os ecossistemas naturais?

Como substituir o conceito de dominação da natureza, considerado central numa civilização tecnológica, pelo de simbiose entre sociedade e natureza?

Como transcender a preocupação unilateral por objetivos de curto prazo, que estimulam a superexploração, o desperdício e uma distribuição desigual dos benefícios do desenvolvimento?"

Sachs (1997), citando Svedin, admite que "o desenvolvimento sustentável não representa um estado estático de harmonia, mas, antes, um processo de mudança, no qual a exploração dos recursos, a dinâmica dos investimentos, e a orientação das inovações tecnológicas e institucionais são feitas de forma consistente face às necessidades tanto atuais como futuras".

Para Sachs (1997), o conceito de sustentabilidade apresenta cinco dimensões principais:

- a) sustentabilidade social: "que conduza a um padrão estável de crescimento, com uma distribuição mais eqüitativa da renda e dos ativos, assegurando uma melhoria substancial dos direitos das grandes massas da população e uma redução das atuais diferenças entre os níveis de vida daqueles que têm e daqueles que não têm";
- b) sustentabilidade econômica: "graças ao fluxo constante de inversões públicas e privadas, além da alocação e manejo eficientes dos recursos naturais";
- c) sustentabilidade ecológica: reduzir o consumo de combustíveis fósseis (esgotáveis e prejudiciais ao meio ambiente), adoção de políticas de conservação de energia e de recursos, reciclagem, desenvolvimento de tecnologias que gerem um nível mínimo de dejetos e de alcançar um máximo de eficiência em termos de recursos utilizados, estímulo à agricultura biológica e aos sistemas de agro-silvicultura;
- d) sustentabilidade geográfica: enfrentar a "distribuição espacial desequilibrada dos assentamentos humanos e das atividades econômicas", por exemplo "a excessiva concentração da população em áreas metropolitanas e a destruição de ecossistemas frágeis...., devido a processos não controlados de colonização... buscando "uma configuração rural-urbana mais equilibrada e de se estabelecer uma rede de reservas da biosfera para proteger a diversidade biológica, e, ao mesmo tempo, ajudar a população local a viver melhor";
- e) sustentabilidade cultural: talvez "a dimensão mais difícil de ser concretizada, na medida em que implica que o processo de modernização deveria ter raízes endógenas, buscando a mudança

em sintonia com a continuidade cultural vigente em contextos específicos.”

Para Touraine (1988), é preciso ir além da “necessidade de se traduzir o conceito normativo de desenvolvimento sustentável numa pluralidade de soluções locais, adaptadas a cada ecossistema, a cada cultura e, inclusive, soluções sistêmicas de âmbito local”, utilizando-se o ecossistema como um paradigma dos sistemas de produção elaborados pelo homem e aplicando a racionalidade camponesa no nível mais elevado da espiral do conhecimento”.

O reconhecimento de determinações maiores dos problemas ambientais não exime os responsáveis diretos pelos danos, especialmente quando agentes econômicos ou governamentais. Mas desconsiderar os responsáveis mediatos pela degradação ambiental tende a perpetuar as causas básicas da destruição da natureza, inclusive a vida humana.

A vida urbana, nesta fase da “evolução” da humanidade, além de separar o homem das demais espécies e da natureza como um todo, está, cada vez mais, separando o homem de seus semelhantes: é a cidade dividida, a cidade da segregação. Para “combater” a violência, considerada um dos maiores problemas atuais, muitas das medidas adotadas são, também, atos de violência, explícita ou simbólica. Hoje, as cidades são marcadas pelos Condomínios Fechados, pelos Shopping Centers, pelos Clubes Privados, pelos muros altos, pelas cercas eletrificadas, pelos carros blindados etc.

Jurandir Freire Costa, ao participar do Documentário “Prisioneiros do Medo”, produzido pela TV Cultura, alerta que, quando o homem não se reconhece no outro, está criando as condições da barbárie.

O desejável é caminhar no sentido do Município para Todos, conforme proposto por Souza, apud CEPAM (2001):

“O município para todos é aquele onde se praticam ações concretas visando à participação comunitária de todos os segmentos da população local; onde as pessoas podem circular livremente e em condições adequadas às suas limitações decorrentes da idade, condição física ou sensorial; onde os idosos, jovens e deficientes são informados adequadamente sobre os serviços públicos colocados à sua disposição; onde a legislação municipal (Lei Orgânica do Município, Plano Diretor, Leis Orçamentárias, Leis de Parcelamento e Uso do Solo, Código de Obras e Edificações, Código de Postura etc.) possa ser utilizada como instrumento de integração social e não como mecanismo de exclusão e opressão dessas pessoas.”

**Saúde e Desenvolvimento Urbano**

*Se o país não for pra cada um  
Pode estar certo, não vai ser pra nenhum.*

Embora as primeiras cidades tenham surgido há cerca de 5 mil anos, na Mesopotâmia, com alguns momentos posteriores importantes, como a época das grandes cidades gregas e do Império Romano, foi após a Revolução Industrial que as cidades cresceram muito rapidamente, ganhando proporções que extrapolavam a dimensão humana, como aconteceu em Londres em meados do século XIX, conforme descreve Engels (1985) no Capítulo "As Grandes Cidades" do seu clássico "A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra".

Hoje, mais da metade da população mundial vive em assentamentos que podem ser considerados urbanos, sendo este índice superior a 80% no Brasil. Em função disso, as instituições ligadas à saúde vêm, cada vez mais, enfatizando a importância do desenvolvimento urbano na determinação da saúde.

A discussão da questão urbana, com a participação dos diferentes segmentos que constituem a sociedade, tem apontado a necessidade de se avaliar, de forma integrada, três questões que historicamente têm sido abordadas de forma isolada: meio ambiente, saúde e desenvolvimento. A preocupação com o desenvolvimento urbano e seus reflexos sobre a saúde e o meio ambiente é comum a diversos organismos da Organização das Nações Unidas e tem motivado diferentes eventos e fóruns de debate em todo o mundo (OPS, 1997; CNUMAD, 1992; HABITAT, 1996).

Dowbor (1994), ao se referir à urbanização crescente, afirma que "uma implicação imediata desta nova realidade, é que não precisamos mais de um Estado tão centralizado, já que a população que vive em núcleos urbanos pode resolver localmente grande parte dos seus problemas. Esta nova realidade é que levou os países desenvolvidos a adotar uma estrutura de Estado profundamente diferente da nossa, com ampla participação dos governos locais".

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao município o *status* de ente federativo (Art. 1º e 18) e atribuiu à esfera municipal uma série de competências, especialmente nas áreas de serviços públicos, saúde, educação, política urbana e proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural (Art. 30). A descentralização das políticas públicas é um processo contínuo e tem no setor saúde a sua expressão máxima, constituindo-se em uma das diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS definidas no texto constitucional (Art. 198),

sendo que a Lei 8080/90, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, ao regulamentar o texto constitucional, especifica a descentralização com ênfase na municipalização (Brasil, 1988; Brasil, 1990). Além disso, todas as normas das esferas federal e estadual referentes ao SUS apontam nessa direção. A descentralização, no entanto, não pode ser limitada à execução das ações, mas deve atingir os processos de tomada de decisão, incluindo a formulação da política, sua implementação e avaliação.

Esta mudança no papel do município não é uma questão específica do nosso país; na verdade, a importância dada ao nível local é um fenômeno mundial, sendo reconhecido como fator decisivo no processo de desenvolvimento de muitos países.

“O planejamento participativo é realizável no espaço local, lugar de confrontações, de lutas e de transformações sociais, onde se opõem interesses e se articulam ações de poder e se exerce a relação de cidadania com o Estado; é ali onde tem lugar o conceito de comunidade, onde se criam organizações e se realizam operações econômicas de intercâmbio de bens e serviços no mercado. É ali que se forma essa trama da sociedade civil.” (Rodrigues Vargas, 1998)

De acordo com Dowbor (1991), “é no município que vêm explodir hoje os grandes problemas críticos que enfrenta o terceiro-mundo, agravados pelo ritmo de urbanização. (...) É no nível da administração local que a participação popular e a tão necessária democratização nos nossos países é efetivamente possível, ou pode progredir com maior rapidez. (...) Em conseqüência, é na ampliação da capacidade de trabalho dos municípios e das comunidades que reside grande parte da modernização geral dos governos dos países em desenvolvimento”.

No Brasil, o primeiro Código Sanitário é do início da década de 20, disciplinando o trabalho de vigilância sanitária, enquanto que os Códigos de Postura, votados pelas Câmaras Municipais, objetivavam ordenar o desenvolvimento urbano. A Fundação de Economia e Estatística observa em relação ao tema o seguinte:

“O início de uma preocupação em organizar o atendimento das questões ligadas à saúde mantém relação estreita com o crescimento dos aglomerados urbanos, onde começava a se apresentar com maior gravidade o problema do contágio de doenças infecciosas, o que se constituía em ameaça não somente para a classe trabalhadora, mas também para a classe dominante. É ilustrativo dessa relação o fato de o Código Sanitário promulgado em 1923 ter centrado sua atenção nos problemas sanitários da Capital Federal” (FEE, 1983).

Até 1940, o Brasil era um país predominantemente rural, com apenas cerca de 30% de sua população vivendo nas cidades. A partir dessa década, o processo de urbanização se acelera a tal ponto que, em 40 anos, a situação inverteu-se, registrando como urbana, quase 70% da população.

“O processo de expulsão do homem do campo - resultante entre outros fatores, da concentração da propriedade da terra, da presença de monoculturas que exigem trabalho sazonal e das mudanças tecnológicas na agricultura - associado à atração exercida pela cidade industrial, com suas promessas e sonhos, faz crescer enormemente o contingente de pessoas que vivem em condições subumanas na periferia das cidades” (Costa et al., 1994).

No início da década de 70, o Brasil viveu um período em que um grande número de municípios elaborou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, em função de uma determinação da administração federal que condicionava a liberação de recursos financeiros aos municípios à existência de tal plano. Alguns municípios realmente elaboraram bons Planos Diretores, tanto em seus aspectos técnicos/formais, quanto no conteúdo de suas propostas, tendo efetivamente implementado as políticas assim formuladas, com ótimos resultados em seu processo de desenvolvimento, tanto econômico, quanto social. No entanto, a maioria dos municípios apenas deu cumprimento a uma determinação “superior”, sem preocupação com a forma ou com o conteúdo do plano, que, de fato, não iria “sair da gaveta”. Surgiram, nessa época, algumas empresas especializadas em “fabricar” Planos Diretores, muitas vezes sem o menor contato com a realidade local.

Na década de 80, com o crescimento dos movimentos sociais urbanos, especialmente nas grandes capitais, teve início um processo de luta pela reforma urbana, estimulado pela aproximação da instalação da Assembléia Nacional Constituinte, que culminou no “Movimento Nacional pela Reforma Urbana”. Após um período de intensa participação, incluindo uma emenda de iniciativa popular, conseguiu-se incluir no texto constitucional um Capítulo da Política Urbana, que no Art. 182 determina que “A política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*” e que “o plano diretor [...] é o *instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*”. O mesmo artigo diz que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. (Brasil, 1988)

A mobilização da sociedade para discutir a questão urbana no processo constituinte influenciou, também, a elaboração das Constituições Estaduais e de muitas Leis Orgânicas Municipais, sendo que, em diversos casos, foi possível conquistar avanços em relação à norma federal. A Constituição Estadual de São Paulo, por exemplo, determinou a obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios, devendo abranger a totalidade do território do municipal, incluindo a área rural.

No entanto, a experiência tem demonstrado que a maioria dos municípios brasileiros, especialmente os pequenos e médios, têm dificuldades técnicas e materiais para conduzir o processo de planejamento e desenvolvimento. Esta constatação evidencia a necessidade que os municípios têm de contar com assessoria e apoio técnico que poderiam ser prestados pelas outras esferas de governo ou, preferencialmente, pelas universidades.

Como muitas Câmaras Municipais poderiam apresentar dificuldades no cumprimento desta nova responsabilidade, o CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), órgão do Governo do Estado de São Paulo, elaborou uma série de publicações destinadas a auxiliar os legislativos municipais na tarefa de elaboração de suas Leis Orgânicas. Alguns partidos políticos também produziram propostas específicas a serem apresentadas por seus vereadores no processo de preparação do texto legal. Algumas destas propostas correspondiam a conteúdos não contemplados nas Constituições Federal e Estadual. Em função destes "modelos", muitas Leis Orgânicas, de diferentes municípios, têm grande número de artigos com redação idêntica. No entanto, em alguns municípios, como é o caso de Rio Claro, alguns vereadores, por iniciativa própria ou assessorados por profissionais de diversas áreas, produziram textos específicos ou detalhamentos dos princípios definidos nas Constituições Federal e Estadual, especialmente nas áreas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

A Política Urbana, após um longo período de vácuo legal, em função de pressões de diversos grupos de interesse, teve recentemente um grande avanço em nosso país com a aprovação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade que, ao regulamentar os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, normatiza a aplicação de diversos instrumentos da política urbana, como o IPTU Progressivo no Tempo, o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, as Operações Urbanas Consorciadas e o Estudo de Impacto de Vizinhança. Além disso, a Lei disciplina a elaboração do Plano Diretor. (Brasil, 2001)

## **CAPÍTULO II - O DESENVOLVIMENTO URBANO EM RIO CLARO**

*São casas simples com cadeiras na calçada  
E na fachada escrito em cima que é um lar.*

## **Antecedentes**

No início do século XVIII, a partir de uma parada dos que se dirigiam às áreas de exploração do ouro em Mato Grosso, teve início o povoado que veio a constituir a área urbana de Rio Claro. Na primeira metade do século XIX, o povoado cresceu, até que, em 1845, Rio Claro passou a ter maior autonomia com a instalação da Câmara Municipal, que tinha funções legislativas e executivas, incluindo a organização do espaço urbano e a normatização do cotidiano das pessoas. (Garcia, 1996)

As características físicas do espaço onde se desenvolvia o núcleo urbano, especialmente a topografia caracterizada por um interflúvio de topo tabular, entre os rios Corumbataí e Ribeirão Claro, permitiram a implantação de um desenho urbano caracterizado como um tabuleiro de xadrez, o que favoreceu, em 1886, a substituição da denominação das ruas por um sistema de numeração, que permanece até hoje, e que tinha como referência a Estação da Estrada de Ferro. Com relação aos serviços urbanos, Rio Claro foi a segunda cidade do Brasil e a primeira do Estado de São Paulo a contar com iluminação elétrica, que teve início em 1885. (Garcia, 1996)

A ferrovia representou um fator decisivo no processo de urbanização de Rio Claro, por diversos motivos: meio de comunicação com a Capital e Campinas, facilitando o acesso a estes importantes centros comerciais; grande gerador de emprego, especialmente em função do município abrigar as grandes oficinas da Companhia Paulista de Estradas de Ferro; e a presença do Horto Florestal, que garantiu a existência de uma extensa área de vegetação próxima ao centro da cidade. Além disso, o pátio da estação ferroviária, os armazéns, as oficinas e os trilhos da estrada de ferro, com poucos pontos de cruzamento, interferiram no crescimento urbano em alguns sentidos.

Em relação a política urbana, em 1956, foi constituída, por iniciativa do Executivo, uma Comissão Especial para organizar um plano urbanístico da cidade. Também na década de 50 foram elaboradas diversas leis relativas às Posturas, para responder às mudanças que ocorreram na vida urbana impostas pelo adensamento populacional, pelas mudanças no comércio e nos hábitos da população, além da presença crescente dos veículos automotores. Na



década de 70, o município integra-se “ao processo de interiorização da indústria no Estado de São Paulo” (Garcia, 1996), ocorrendo a criação do Distrito Industrial e a redefinição do perímetro urbano, com rápido crescimento da população e expansão da malha urbana, o que provocou uma mudança significativa na fisionomia da cidade, com forte especulação imobiliária e o surgimento de uma extensa periferia com precárias condições de urbanização. Nas décadas de 70 e 80, foram aprovadas leis pontuais abordando aspectos específicos da vida urbana.

Um marco importante na vida do município foi a elaboração da Lei Orgânica do Município de Rio Claro, em 1990. Em Rio Claro, vereadores ligados às áreas de educação, saúde, meio ambiente e direitos de cidadania, procuraram professores da UNESP e outros profissionais e entidades, com o objetivo de contribuir para a elaboração de uma Lei Orgânica mais avançada. No que se refere à Participação Popular, a Lei Orgânica do Município de Rio Claro (Art. 145 a 160) dá destaque às Audiências Públicas e à Participação nos Conselhos Municipais, além do Plebiscito, do Referendo e da Iniciativa Popular de Projeto de Lei já previstas nas Constituições Federal e Estadual.

Com relação ao Desenvolvimento Urbano (Art. 186 a 202), a Câmara Municipal aprovou itens considerados avançados como a taxa dos vazios urbanos e a implementação do solo criado, aparentemente sem maior resistência dos vereadores, mesmo os ligados ao setor imobiliário. Tais dispositivos, no entanto, não poderiam ser implementados de imediato, pois dependiam de diretrizes a serem definidas no Plano Diretor. Os setores interessados em que estes e outros dispositivos não fossem efetivados mobilizaram-se para influenciar a preparação do Plano Diretor e sua posterior discussão na Câmara Municipal. O Capítulo que mais chama a atenção, por sua extensão e profundidade, é o referente ao Meio Ambiente (Art. 210 a 237), certamente o de maiores peculiaridades em relação aos demais municípios. A presença da UNESP no município com cursos de geografia, ecologia, biologia e geologia, entre outros, influenciou decisivamente para que isto ocorresse. Outro fato inusitado é a existência de um capítulo sobre Higiene e Segurança do Trabalho e Saúde do Trabalhador (Art. 294 e 295), em função do acompanhamento que alguns vereadores tiveram em relação às lutas travadas neste campo na Assembléia Nacional Constituinte.

## **A Elaboração do Plano Diretor**

Mesmo antes da conclusão dos trabalhos de elaboração da Lei Orgânica do Município, a Prefeitura Municipal de Rio Claro instituiu

uma "Comissão de Estudos para Delineação de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano" (Portaria 5.648, de 22/06/89). No final de 1989, a Comissão concluiu a primeira fase dos trabalhos, enquanto a Câmara discutia, entre tantos outros temas, os princípios do desenvolvimento urbano que deveriam estar consignados na Lei Orgânica Municipal. Como os trabalhos da Comissão caminhavam para concluir a segunda fase, "a comunidade sentiu-se à margem do processo por acreditar que deveria participar de todas as etapas, desde o início dos trabalhos" (Plano Diretor, 1991). Em função disso, um conjunto de entidades interessadas em participar do processo conseguiu a inclusão de um parágrafo único no Art. 188 da Lei Orgânica do Município, determinando que "o Plano Diretor deverá contar em todas as fases de sua elaboração com a participação da população organizada em suas entidades representativas legalmente constituídas, devendo ser enviado ao Poder Legislativo, após ampla discussão com a comunidade". (grifo nosso) (Rio Claro, 1990)

Assim, logo após a promulgação da Lei Orgânica, o Executivo Municipal convocou, pela imprensa local, as entidades constituídas para que, no prazo de cerca de um mês, se inscrevessem para participar na elaboração do Plano Diretor, o que fez com que 35 entidades, dos mais diferentes setores, pudessem participar do processo. Durante este período o assunto foi discutido em todos os meios: igrejas, sindicatos, clubes de serviço, escolas, associação de moradores etc., permitindo que grande parte da população tomasse conhecimento da elaboração do Plano Diretor e de seu significado para a vida da cidade.

Nos meses de julho e agosto de 1990, foram realizadas três reuniões para conhecimento dos trabalhos desenvolvidos nas duas fases iniciais quando ainda não havia a participação da comunidade.

"A comunidade, assim reunida, questionou a forma de encaminhamento dos trabalhos a serem realizados por ela, a ausência de uma análise das causas que levaram ao crescimento desordenado e desnecessário nas áreas periféricas ou consideradas impróprias do ponto de vista físico e proibida pela Legislação Federal, Estadual e Municipal. A comunidade destacou ainda a existência de espaços vazios entre a área central e a mais externa da cidade, mostrando que o trabalho apresentado não havia questionado este aspecto, qual seja, o da ausência de uma política mais 'racional' de uso do solo urbano. A inexistência de tal política eleva o preço da terra, aumenta a especulação imobiliária e inviabiliza, quase totalmente, o acesso à moradia por parte daqueles que têm os rendimentos mais baixos e perfazem a maioria de nossa população" (Plano Diretor, 1991).

Diante deste posicionamento dos representantes das entidades da sociedade civil, o Presidente da Comissão de Estudos encerrou a sua participação no processo. A partir deste momento, os trabalhos ganham outra dinâmica e começa efetivamente a participação da comunidade. Constituiu-se, assim, um Fórum de Entidades com a criação de subcomissões encarregadas de analisar problemas específicos.

As subcomissões passaram a se reunir em horários e locais diferenciados, de acordo com a disponibilidade de seus membros, e os resultados parciais dos trabalhos eram levados ao Fórum de Entidades pelos coordenadores das áreas específicas. Após a conclusão dos trabalhos nas subcomissões, a assembléia do Fórum passou à sistematização e elaboração da proposta de Plano Diretor.

Mesmo com as dificuldades que se apresentaram à plena participação da comunidade, a forma com que os trabalhos foram desenvolvidos nesta etapa foi totalmente diferente das anteriores e permitiu que um contingente significativo da sociedade entendesse a importância do Plano Diretor para a política de desenvolvimento do município e contribuiu efetivamente na sua elaboração.

## **O Movimento Pró-Cidadania**

Após um período de considerável grau de participação popular na época de elaboração do Plano Diretor, o município viveu um período de recuo no processo participativo, limitando-se à atuação em poucos Conselhos Municipais, pois mesmo estes, em alguns casos, tinham a influência do Executivo até na escolha da representação popular.

Este estado de coisas motivou uma reação em diversos setores da sociedade civil, bem como dos membros do Laboratório de Planejamento Municipal, constituído por professores, pesquisadores, alunos de graduação e pós-graduação da UNESP, além de colaboradores externos, que, ao longo de vários anos, vinha desenvolvendo os seguintes trabalhos:

- Colaboração junto a alguns Vereadores da Câmara Municipal de Rio Claro na formulação de propostas nas áreas de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente, Saúde e Educação.
- Participação ativa no processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento de Rio Claro.
- Assessoria, através de convênio da UNESP/FUNDUNESP com a Prefeitura Municipal de São José dos Campos, na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento.
- Implantação da Coleta Seletiva de Lixo no município de Corumbataí.

- Elaboração de Laudos Periciais sobre degradação ambiental em diversos municípios da região, por solicitação da Polícia Florestal e do Ministério Público.
- Produção de textos teóricos, publicados em livros e revistas especializadas ou na imprensa local, ou ainda apresentados em eventos científicos, abordando questões relevantes, tanto relativas a questões locais quanto a temas universais.

No texto "Planejamento como Agenda Social: buscando a superação da dicotomia políticas econômicas/políticas sociais" os membros do Laboratório assim se manifestaram:

*"Entre muitas outras diretrizes, apresentamos três sugestões, que poderão contribuir para pensar numa estratégia alternativa ao 'fundamentalismo econômico':*

- a) Combater a hegemonia das políticas econômicas, explicitando as determinações sociais que devem ser incorporadas efetivamente no processo decisório governamental, balanceando coerentemente as políticas sociais e as políticas econômicas, regionais e setoriais nos seus efeitos;*
- b) descentralização administrativa/delegação de poderes e recursos aos cidadãos - tudo que for possível de ser realizado numa escala espaço-social menor - no lugar social - não deve ser atribuído às instâncias superiores, permitindo o acesso democrático de qualquer cidadão, desde o equacionamento de problemas, suas explicações, até a implantação de propostas; pensar numa estratégia por estágios; balancear encargos e recursos das várias esferas governamentais;*
- c) construir uma concepção de meio ambiente como habitat humano, que lhe seja afeto, extensão da casa, onde se viabilize uma vivência que busque a essência humana e não apenas a sua sobrevivência fisiológica.*  
*Um espaço necessário para cuidar dos seus, cultivar os seus, a partir do qual seja possível construir uma compreensão crítica da casa, da rua, do bairro, da cidade na medida em que estas neguem as condições materiais para a realização humana." (Carvalho et al., 1994)*

Em função destes princípios e em continuidade aos trabalhos já realizados, o Laboratório de Planejamento Municipal organizou, em dezembro de 1994, uma reunião com a participação de representantes de diferentes entidades do Município de Rio Claro, na qual também participaram cidadãos que não tinham vinculação com entidades, com o objetivo de discutir a situação do município, com destaque para três projetos polêmicos encaminhados à Câmara Municipal pelo Executivo local, abordando os seguintes temas:

1. Criação do PRODERC, com extinção da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Rio Claro – EMDERC e do Departamento Autônomo de Água e Esgoto – DAAE;
2. Terceirização/concessão do serviço de tratamento e abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto;
3. Criação da Fundação Municipal de Saúde de Rio Claro.

As propostas foram apresentadas pelo Executivo Municipal como avançadas e em sintonia com as discussões sobre modernização administrativa e reforma do Estado implementadas pelos governos estadual e federal, mas provocaram intensa reação de diversos setores da sociedade, em função de dois fatores:

- a) a sociedade civil e a universidade, que tinham vivido uma experiência participativa no processo de elaboração da Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor de Desenvolvimento, não tiveram a menor possibilidade de participar do debate sobre os temas que estavam em pauta naquele momento;
- b) o Prefeito Municipal da época havia governado a primeira metade do seu mandato (1993 e 1994) cumprindo pena por estelionato e formação de quadrilha, em regime fechado, levantando suspeitas sobre os objetivos dos projetos enviados à Câmara, os quais poderiam representar a retirada dos mecanismos de controle da administração pública.

Como as três propostas já tinham sido encaminhadas na forma de Projeto de Lei, deliberou-se o seguinte:

- 1) organizar um abaixo-assinado relativo a cada um dos temas, a ser encaminhado à Câmara Municipal solicitando a realização de Audiências Públicas;
- 2) coleta de assinaturas de, pelo menos, 5% do eleitorado (que totalizaria cerca de 4.500 assinaturas), solicitando a realização de Plebiscito referente aos três temas;
- 3) coleta de assinaturas de, pelo menos, 5% do eleitorado, solicitando a realização de Referendo Popular, caso algum projeto de lei fosse aprovado pela Câmara antes da respectiva Audiência Pública ou do Plebiscito.

O grupo passou a reunir-se uma vez por semana no dia e hora de maior conveniência para a maioria dos interessados, sendo denominado pelos próprios participantes de Movimento Pró-Cidadania de Rio Claro. Foi constituída uma Coordenação com quatro membros, tendo o Laboratório de Planejamento Municipal da UNESP como apoio e infra-estrutura.

As listas para coleta de assinatura foram distribuídas pelos participantes, cobrindo os quatro cantos da cidade. Rapidamente, as pessoas do povo passaram a conversar sobre estes novos termos (Audiência Pública, Plebiscito, Referendo), que, embora tivessem sido definidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica do Município, não faziam parte do dia-a-dia do cidadão.

As reuniões tinham um grande número de presentes representando as diversas entidades, além de cidadãos que compareciam por terem interesse pelos assuntos tratados. Cada reunião contava, geralmente, com um convidado que preparava a abordagem de um dos temas, permitindo que os participantes aumentassem o conhecimento a respeito dos assuntos debatidos.

A imprensa local passou a divulgar as atividades e alguns membros do movimento passaram a escrever artigos nos jornais, fornecendo informações técnicas que subsidiavam as discussões. Após cada reunião, era preparado um texto a ser encaminhado aos meios de comunicação, resumindo as discussões e deliberações.

Com a continuidade do movimento, outros assuntos foram incorporados: valor do IPTU, cobrança de taxas indevidas (especialmente Contribuição de Melhoria para recapeamento asfáltico e troca de luminárias, consideradas ilegais pois não influenciavam a valorização do imóvel) etc. Mesmo assuntos que se encontravam em debate em outras esferas de governo, como a reforma da previdência, por exemplo, também passaram a compor a pauta do movimento.

O Movimento Pró-Cidadania de Rio Claro permitiu algo mais profundo que o debate de questões pontuais: possibilitou a um grupo significativo de cidadãos, de diferentes origens e com vinculações políticas diferenciadas, discutir os destinos do próprio Município. Ao longo dos últimos anos, o Movimento manteve a discussão de assuntos de interesse da população ou de setores específicos, envolvendo diferentes temas.

Outra atividade desenvolvida pelo Laboratório de Planejamento Municipal foi o Curso "O Papel do Vereador: Mito e Realidade" que foi realizado no início de 1996, com o objetivo de discutir o papel do Poder Legislativo e o seu relacionamento com o Executivo. Entre os 120 inscritos, muitos tinham a intenção de se candidatar a vereador, mas outros fizeram o curso para poder conhecer melhor o funcionamento da Câmara Municipal e assim ter condições de acompanhar o seu trabalho. Além de muitos professores da UNESP, que abordaram temas específicos do município, o curso contou com convidados externos, abordando questões gerais. Como parte prática do curso, os participantes acompanharam uma sessão ordinária da

Câmara Municipal e fizeram um levantamento de problemas e soluções existentes no município através de observação de campo. Embora o Curso não tivesse uma vinculação direta com o Movimento Pró-Cidadania, muitos "alunos" do curso tomaram conhecimento do movimento e passaram a participar ativamente das reuniões, colocando em prática muitos conhecimentos adquiridos no curso.

Em função da experiência adquirida ou ampliada pela participação no Movimento Pró-Cidadania e das propostas apresentadas no Curso de Extensão sobre o Papel do Vereador, lideranças de diversos partidos políticos de oposição ao governo local julgaram que seria uma contribuição efetiva para o município o engajamento de membros do Movimento na disputa eleitoral que se avizinhava. Para viabilizar esta idéia, procuraram o Prof. Cláudio de Mauro, que se constituía na maior liderança do grupo, o qual propôs uma reunião ampliada com todos os interessados em discutir a viabilidade de se constituir uma frente de oposição à situação vivida pelo município. Assim nasceu a Frente Rio Claro, constituída pelos partidos PV, PT, PMDB e PC do B, para lançar uma candidatura ao executivo municipal, que deveria contar com o apoio de diversos candidatos ao legislativo local.

### **A Construção Coletiva do Plano de Governo**

Enquanto caminhava a articulação política para a concretização da Frente Rio Claro, teve início o processo de elaboração do Plano de Governo a ser debatido com a população durante o processo eleitoral de 1996.

O candidato a Prefeito solicitou aos Partidos Políticos componentes da Frente que divulgassem junto aos seus filiados que o Plano de Governo seria construído coletivamente, de forma democrática, e que se esperava uma participação maciça dos candidatos a Vereador, além de todos que tivessem interesse em contribuir no processo, não havendo impedimento à participação de pessoas não ligadas aos Partidos.

Após uma reunião geral onde foram apresentados os Princípios e Diretrizes Gerais e a Metodologia a ser utilizada na elaboração do Plano de Governo, os cerca de 100 profissionais participantes do processo foram divididos em grupos correspondentes às grandes áreas de atuação da Administração Municipal. Cada grupo adotou a sistemática que melhor atendesse às características de seus membros, sendo que a coordenação central manteve contatos periódicos com todos para garantir uma padronização na forma e no cronograma de execução do trabalho, auxiliando os grupos nas suas necessidades.

Cada um dos grupos recebeu uma pequena coletânea de textos, incluindo cópia dos Artigos da Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor de Desenvolvimento de Rio Claro referentes ao tema, além de relatos de experiências de outros municípios considerados exemplares em uma dada política pública, bem como o Capítulo correspondente do livro "O Modo Petista de Governar". Os representantes dos partidos integrantes da Frente também trouxeram textos desenvolvidos por administrações a eles ligadas.

Antes do fechamento das propostas, foram realizadas reuniões abertas à participação de todos os interessados, com ampla divulgação, onde o texto preliminar de cada área era apresentado e recebia contribuições para seu aprimoramento.

O texto final foi então sintetizado e adaptado para a produção de um tablóide de 8 páginas intitulado "Reage Rio Claro". Além das questões específicas nas áreas de Política de Desenvolvimento, Saúde, Educação, Habitação, Estrutura Urbana, Participação Popular, Segurança, Meio Ambiente, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, o Jornal trazia propostas para três dos principais problemas discutidos no Município naquele momento, além de dados relativos aos candidatos a Prefeito e Vice e os Princípios e Diretrizes da Frente Rio Claro. Um recurso que provocou uma reação positiva no eleitorado foi a inclusão de um mapa esquemático da área urbana, apontando as principais ações a serem desenvolvidas em cada um dos 8 setores em que a cidade foi dividida.

Os programas de rádio e TV da campanha eleitoral foram estruturados de modo a abordar cada uma das áreas temáticas, apresentando o diagnóstico da situação vigente e as propostas a serem implementadas. Em diversas ocasiões, membros da equipe de elaboração do Plano de Governo, incluindo professores universitários, sindicalistas e lideranças populares, participaram dos programas, demonstrando concretamente o caráter coletivo da construção da proposta.

Pode-se dizer que a elaboração do Plano de Governo foi, além de um processo político, com toda a abrangência que o termo comporta, também um projeto acadêmico, dos membros do Laboratório de Planejamento Municipal, da UNESP – Rio Claro que, com a vitória nas eleições de 1996, constituiria parte significativa da Administração Municipal, incluindo o Prefeito e diversos Secretários Municipais e Diretores.

Após serem conhecidos os resultados da eleição municipal de 1996, o Prefeito-eleito reuniu a equipe que participou da elaboração do plano de governo e preparou um seminário para, com a participação de todos os interessados, promover a adequação do



plano, a partir de novas informações a que teria acesso naquela condição, além de fazer o detalhamento das propostas e receber possíveis acréscimos. Através da imprensa, a reunião foi amplamente divulgada e todos aqueles que tinham, de alguma forma, participado da preparação do plano de governo foram convidados diretamente.

O seminário contou, já na primeira atividade, com cerca de 300 pessoas que, após a exposição geral do Prefeito-eleito, foram divididas em grupos correspondentes às secretarias e demais órgãos da administração municipal para o aprofundamento das discussões. O resultado final do Seminário foi um texto extenso ao qual toda a sociedade pôde ter acesso, bem como os secretários e diretores, à medida que estes fossem sendo definidos.

Ao final do mandato 1997-2000, boa parte da equipe que participou da elaboração do primeiro Plano de Governo encontrava-se vinculada à Administração Municipal, conferindo um outro significado à idéia de Plano de Governo, pois as propostas anteriores e seus desdobramentos já haviam sido implantadas, merecendo, muitas delas, uma avaliação e adequação à nova realidade.

Durante a campanha eleitoral de 2000 foram destacadas as seguintes ações desenvolvidas ao longo do período 1997-2000:

- Geração de Emprego e Renda
- Queda acentuada da Mortalidade Infantil
- Ampliação dos Serviços de Saúde oferecidos à população
- Tratamento de Esgoto e ampliação da Rede de Água e Esgoto
- Implantação do Programa de Renda Mínima
- Ampliação da Participação Popular e reestruturação de Conselhos
- Implantação do Orçamento Participativo
- Eleição Direta dos Sub-Prefeitos
- Ampliação da Rede Municipal de Ensino e construção de Escolas
- Ampliação das Atividades Culturais e Esportivas
- Regularização de Loteamentos e Redução do Déficit Habitacional
- Aumento das Áreas Verdes e Arborização das Vias Públicas
- Realização de Obras de Iluminação, Pavimentação etc.

Com a reeleição do Prefeito para o período 2001-2004, foi convocada uma Conferência Municipal para detalhar e aprimorar o Plano de Governo apresentado durante o período eleitoral, denominada "Rio Claro, Cidade Viva", que deve ser considerada uma evolução na gestão municipal. Na avaliação dos organizadores da Conferência, cinco temas centrais deveriam ser trabalhados de maneira conjunta pelas Secretarias Municipais. Estes temas são:

**Segurança:** embora esta expressão esteja fortemente ligada à questão da violência e, conseqüentemente, à ação das Polícias Civil e

Militar, o tema tinha o significado de **Proteção da Vida Humana**, incluindo, assim, “cuidar da saúde individual e coletiva”.

**Trabalho:** este tema incluiu as atividades voltadas à geração de emprego e renda e preparação para o trabalho.

**Família:** incluindo todas as “situações de vulnerabilidade social, a educação formal e as atividades culturais, além de outros aspectos.

**Meio Ambiente:** que incluiu o saneamento básico, a política de desenvolvimento urbano e a gestão de recursos hídricos.

**Transporte e Comunicação:** abrangendo a questão regional, o turismo e a integração com redes de municípios, especialmente da América Latina.

A Conferência Municipal “Rio Claro, Cidade Viva” foi um evento complexo, constituído por cinco reuniões temáticas, uma para cada um dos temas centrais acima apresentados, nas quais participaram mais de 1.000 pessoas, incluindo representantes de 347 entidades e cidadãos individuais. Nessas reuniões foram apresentadas 1.504 propostas, específicas e gerais, que foram analisadas e votadas na Plenária Final (Rio Claro, 2000). Uma parte das propostas fazia referência a ações já executadas, ou em fase de execução, e outras já estavam contempladas no Plano de Governo, mas a maioria era de propostas novas.

A Conferência adotou o lema “Quando todos participam, se fortalece o poder local” (Rio Claro, 2000), que reflete o princípio consagrado na Lei Orgânica do Município de Rio Claro que diz que “A democracia participativa, no exercício do poder local, será assegurada pela participação nas decisões do município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições (...)”. (Rio Claro, 1990)

### **CAPÍTULO III - A PROPOSTA DE CIDADE SAUDÁVEL**

*Eu quero aproximar o meu cantar vagabundo  
Daqueles que velam pela alegria do mundo...*

Diversos organismos internacionais têm coordenado programas ou movimentos que buscam a superação da situação atual, como Cidades Saudáveis, Agenda 21 Local, Cidades Sustentáveis e Planejamento Estratégico de Cidades. Neste Capítulo será analisada a proposta de Cidades Saudáveis, sendo que as demais são apresentadas no Apêndice 3.

Os primeiros registros acerca do movimento hoje denominado “Cidades Saudáveis” vêm do início da década de 70, em Toronto – Canadá. Segundo a Organização Mundial de Saúde – OMS, “Cidade Saudável é aquela que, continuamente, cria e melhora o meio ambiente físico e social, fortalecendo os recursos comunitários, de modo a permitir a seus habitantes apoiar-se mutuamente no desempenho de suas funções e na plena realização de suas potencialidades”. (OMS, 1990)

A criação de um ambiente saudável, para a OMS, faz-se através do desenvolvimento de políticas públicas que visem a melhoria das condições de vida e do fortalecimento da participação da comunidade. Neste sentido, uma cidade ou município saudável deve procurar garantir, permanentemente, o seguinte:

- “ 1. Ambiente físico limpo e seguro
2. Ecossistema estável e sustentável
3. Alto suporte social, sem exploração
4. Alto grau de participação social
5. Necessidades básicas satisfeitas
6. Acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações
7. Economia local diversificada e inovativa
8. Orgulho e respeito pela herança biológica e cultural
9. Serviços de saúde acessíveis a todos
10. Alto nível de saúde”. (OMS, 1995)

Estes dez tópicos serão analisados em relação à experiência do Município de Rio Claro, no Capítulo IV.

Almeida (1997), ao tentar conceituar Cidade Saudável, estabelece as seguintes perguntas: “É um resultado que se espera, um objetivo a ser alcançado!?!; é uma Política!?!; é uma Estratégia!?!; é uma Metodologia!?!; é um novo Modelo de Gestão!?!; é um Processo!?!; é um Movimento!?!; é um Projeto!?!”. Dada a diversidade das propostas em andamento ou já abandonadas, em alguns casos é uma coisa, em outros é outra coisa ou, talvez, nada disso.

É comum encontrar nos textos publicados e nas exposições feitas por especialistas em eventos que abordam o tema municípios/cidades saudáveis a afirmação de que um pré-requisito

para a inserção de um dado município neste movimento é a “vontade política do governante local”. No entanto, na história, ainda muito curta, do movimento municípios/cidades saudáveis em nosso país há exemplos de municípios em que esta “vontade política” foi tão intensa que vinculou demasiadamente a proposta ao chefe do executivo municipal, tornando-se uma marca do governo ou, mais propriamente, do governante. Nestes casos, houve uma descontinuidade das atividades com o fim do mandato do Prefeito que iniciou o processo, especialmente quando o sucessor tinha vinculação com outro grupo político. No entender de Almeida (1997), “teríamos que trabalhar na possibilidade e no sentido de conseguir inserir ou potencializar, nos Municípios, a vontade política não apenas do governante – ou do governo – mas da comunidade como um todo inclusive para, se for o caso, forçar politicamente o governo a ter ou manter esta vontade e traduzi-la e expressá-la, concretamente, em Políticas Públicas de mudanças do ‘status quo’, contrário a natureza, objetivos e substrato de Cidade/Município Saudável. Ou seja, de impactar e mudar a realidade que torna e mantém a Cidade/Município ‘não saudável’ ”.

Outro pré-requisito freqüentemente analisado é o “trabalho intersetorial”. Para Junqueira (1997), a intersetorialidade “é uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade. Isso passa pelas relações homem/natureza, homem/homem que determinam a sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais. Assim, a intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses”.

No entanto, implementar esta concepção de intersetorialidade encontra muitas resistências tanto na própria estrutura da administração municipal, que geralmente tem a lógica setorial profundamente arraigada, quanto nas demais instituições com as quais o executivo municipal tem que, necessariamente, se relacionar. Na maioria das vezes, o que se consegue é um trabalho que, embora mantenha a estrutura setorial, cria mecanismos de articulação entre os diferentes setores. Como na lógica setorial há uma ação competitiva, os órgãos colegiados, as comissões interssetoriais e as reuniões da equipe de governo buscam uma ação cooperativa em um ambiente competitivo. O trabalho é ainda maior na implementação de forma intersetorial de um planejamento elaborado nos moldes acima analisados.

Uma diretriz importante na formulação e implementação de políticas públicas é a "participação da comunidade", que está prevista no processo de planejamento municipal e em diferentes políticas setoriais. (Brasil,1988; Brasil,1990)

Um aspecto a ser considerado no tocante à participação popular é a questão sobre quem participa. É praticamente impossível que todos os interessados ou envolvidos em determinada questão participem permanentemente. Assim, a participação da sociedade sempre se faz através de uma representação. Mesmo considerando que a representação possa ser legítima e amplamente representativa, há sempre o questionamento sobre a comunicação permanente ente o representante e os representados. Além disso, em muitos casos há diversos órgãos/entidades representativas da sociedade, como é o caso dos sindicatos de trabalhadores, das organizações de moradores de bairros, dos portadores de deficiências ou de patologias etc.

Muitas experiências de participação popular apresentam alguns problemas comuns, tais como:

- a) muitos representantes de entidades populares são profissionais ligados a áreas específicas a serem abordadas (engenheiros, arquitetos, médicos etc.) ou têm interesses pessoais a defender, como por exemplo grandes proprietários de terras na área urbana;
- b) muitas vezes, as discussões são feitas em termos muito técnicos, o que dificulta o entendimento de pessoas sem formação técnica;
- c) em algumas reuniões, quando realizadas à noite, as discussões se estendem, impedindo que alguns membros participem das deliberações, especialmente os que residem nos bairros periféricos e que dependem de transporte coletivo.

A população tem, em geral, intuitivamente, noção da qualidade de vida existente nos diferentes espaços de sua própria cidade, identificando, inclusive, os melhores locais para se viver. Esta percepção "intuitiva" que as pessoas geralmente têm da qualidade da cidade apresenta forte correlação com os critérios técnicos baseados em indicadores de condições de vida na cidade. Porém, uma parcela da população, quando perguntada sobre a sua própria realidade, muitas vezes, apresenta uma aparente inconsciência dos problemas, negando até mesmo evidências claras dos problemas urbanos existentes. Este comportamento tem por objetivo proteger a integridade mental das pessoas que, não conseguindo eliminar o problema, tentam convencer-se de que ele não existe. Fenômeno semelhante ocorre com trabalhadores de atividades que apresentam grande risco, e denominado por Dejours (1987) de "sistema defensivo", um mecanismo que permite suportar a dura realidade que a pessoa (ou mesmo a coletividade) sente-se incapaz de alterar. Segundo o autor, "para funcionar, este sistema necessita de

encontrar sua confirmação. A eficácia simbólica da estratégia defensiva somente é assegurada pela participação de todos". Necessita, assim, "de uma grande coesão e uma solidez a toda prova", caracterizando-se uma verdadeira "ideologia defensiva".

Ao enfatizar que município saudável não é aquele que tem apenas um bom sistema de saúde mas sim o que se desenvolve, com o apoio da comunidade, um conjunto de políticas públicas voltadas ao bem-estar de seus habitantes, a proposta da OMS guarda estreita relação com o processo de planejamento participativo destinado à elaboração e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal.

Portanto, para uma cidade ser considerada saudável, faz-se necessário o desenvolvimento de um conjunto de políticas públicas que visem a melhoria das condições de vida e o fortalecimento da participação da comunidade, e não apenas um eficiente sistema de saúde.

A Organização Mundial da Saúde – OMS (1995) e Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS (1997), com o objetivo de ampliar o Movimento de Municípios Saudáveis na América Latina, divulgou um documento que apresenta vinte passos para o desenvolvimento do projeto, divididos em três fases, abaixo especificados.

Vinte passos para o desenvolvimento do projeto cidades saudáveis:

A) Fase Preparatória (Inicial), com sete passos:

1. Estruturação de um grupo de suporte constituído por autoridades municipais e líderes comunitários de diferentes setores.
2. Entendimento da filosofia e das metas da promoção da saúde e do conceito de municípios/cidades saudáveis.
3. Conhecimento da realidade do município, através de uma análise participativa dos problemas e potencialidades.
4. Definição de recursos financeiros para dar suporte às ações a serem desenvolvidas na elaboração do projeto.
5. Estabelecimento de uma estrutura organizacional e de um comitê inter-setorial de planejamento, com representantes da comunidade.
6. Elaboração de uma declaração pública que explicita o compromisso entre governo e comunidade na construção da cidade saudável.
7. Aprovação, através de consenso, das prioridades de ação.

B) Fase de Organização (Planejamento), com sete passos:

1. Formalização do Comitê Inter-Setorial, que deve receber capacitação, e manter contato com outros municípios já participantes.
2. A análise do ambiente do projeto, incluindo definição de diferentes cenários, em função das diversas variáveis envolvidas.
3. Definição de um plano de ação, com a elaboração de projetos específicos para melhorar as condições locais.
4. Estabelecimento de uma base operacional, um escritório que centralize espacialmente as pessoas e os recursos.
5. Desenvolvimento de um processo de Planejamento Estratégico.
6. Implementação das capacidades, incluindo um sistema de informação (base de dados) e processo de supervisão/avaliação.
7. Mobilização dos recursos financeiros, humanos e materiais, para pôr em marcha o plano de ação.

*C) Fase de Ação (Consolidação), com seis passos:*

1. Efetivação da mudança sobre a concepção dos determinantes da saúde, relacionados com os diferentes projetos.
2. Garantia da participação da comunidade em todas as fases do processo, incluindo implementação e avaliação.
3. Mobilização dos diferentes setores da administração municipal e da comunidade, visando a ação inter-setorial.
4. Estímulo à participação da comunidade em outros espaços de atuação (escolas, serviços de saúde, locais de trabalho etc.).
5. Implementação de ações inovadoras na promoção da saúde, incluindo diferentes políticas setoriais e estilos de vida.
6. Garantia de políticas públicas saudáveis, que devem ser avaliadas sistematicamente, qualitativamente e através de indicadores

integração a uma rede de municípios que desenvolvem projetos semelhantes e a utilização de indicadores e índices para o acompanhamento das ações implementadas,

### **Características Comuns das Propostas Analisadas**

Ao se analisar a proposta Cidade Saudável juntamente com as propostas de gestão de cidades apresentadas no Apêndice 3 (Agenda 21 Local, Cidades Sustentáveis e Planejamento Estratégico de Cidades), notam-se muitas características comuns que podem ser agrupadas em quatro blocos:

#### ***Ênfase na participação popular em todas as etapas do processo***

- Realização de Seminários e Conferências abertos à população em geral, para discussão das questões relacionadas à implementação da proposta.

- Previsão de um Conselho ou outra forma de representação dos diferentes setores do governo e da comunidade, para conduzir as ações
- Fortalecimento dos Conselhos Municipais existentes (Saúde, Educação, Desenvolvimento Urbano etc.) e mecanismos de integração entre eles.
- Desenvolvimento de outras práticas que enfatizam a participação, como o Orçamento Participativo e o Planejamento Urbano Participativo.
- Uso de meios de comunicação de massa para a divulgação dos eventos e das informações necessárias à participação (boletins informativos, rádio, TV etc.).
- Participação das universidades e instituições de pesquisa, públicas e privadas, e das organizações não-governamentais (ONG's).

### ***Perspectiva de integração das diferentes políticas públicas***

- Participação dos diferentes setores em todas as etapas do processo, incluindo diagnóstico, elaboração de propostas, implementação e avaliação.
- Reuniões periódicas dos Secretários Municipais e outros dirigentes do Executivo Municipal para discutir temas gerais de interesse do Município.
- Constituição de Comissões Inter-Setoriais para solução de problemas que extrapolam a competência de um setor específico.
- Composição de Equipes Multi-Profissionais em diferentes Órgãos Municipais.
- Abordagem Trans-Disciplinar da temática urbana e ambiental.

### ***Valorização da questão ambiental***

- Vinculação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.
- Utilização de formas alternativas de energia e programas de conservação.
- Recuperação de áreas degradadas nas áreas urbanas e rurais.
- Construção de ciclovias e implantação de ciclofaixas.
- Arborização das vias públicas e praças, ampliando as áreas verdes.
- Recuperação de matas ciliares e combate à canalização de córregos.
- Coleta seletiva de lixo e outras formas de reciclagem de resíduos.
- Implantação ou ampliação do sistema de tratamento de esgoto.
- Reciclagem de material de construção e destino adequado de entulho.

### ***Políticas públicas inovadoras em diversas áreas***

- Elaboração do orçamento com participação da população (OP).



- Elaboração/revisão do Plano Diretor do Município de forma participativa.
- Políticas habitacionais diversificadas evitando a marginalização/segregação .
- Defesa dos Direitos Humanos, buscando a construção da cidadania.
- Incorporação de setores excluídos (portadores de deficiências, idosos, negros)
- Política Cultural que valoriza os aspectos particulares da população local.
- Educação para a cidadania, incluindo erradicação do analfabetismo.
- Saúde como direito de todos e ênfase na promoção e proteção da saúde.

Além destas características comuns, as diferentes propostas de gestão de cidades geralmente constituem **Redes de Municípios**, que estabelecem diversas formas de intercâmbio, e a adoção de **Indicadores** que permitem a avaliação das ações desenvolvidas, como pode ser visto no Apêndice 4.

## **CAPÍTULO IV - RIO CLARO E OS REQUISITOS DA CIDADE SAUDÁVEL**

*O teu solo tão fértil encerra,  
Mil riquezas, farturas, sem par.  
Teu comércio engrandece esta terra,  
Tua indústria operosa é exemplar.*

*E a instrução que é a estrela potente,  
A brilhar no teu céu cor de anil...*

Embora até o momento o município de Rio Claro não tenha formalizado sua inserção no movimento Municípios/Cidades Saudáveis, muitos passos foram dados nesta direção. É necessário entender município/cidade saudável como processo, pois "o movimento em direção ao município saudável deve constituir uma imagem-objetivo que sirva de instrumento para conciliar esforços e recursos com a finalidade de melhorar a qualidade de vida e os níveis de saúde". (OPS, 1997)

A seguir, será apresentada uma avaliação da situação do município de Rio Claro, em relação aos dez requisitos de municípios/cidades saudáveis propostos pela Organização Mundial de Saúde (OMS, 1995). As ações aqui enumeradas têm um caráter exemplificativo; o detalhamento das atividades levadas a efeito no município de Rio Claro pode ser encontrado nos demais textos que compõem esta coletânea.

### **Ambiente físico limpo e seguro**

Embora os aspectos sociais, econômicos e culturais sejam os mais destacados na questão urbana, cabe uma reflexão sobre "as relações do homem com os demais componentes da natureza". Entre os componentes da natureza destaca-se o meio físico. A geomorfologia, a hidrografia, a geologia, o clima (especialmente o regime de chuvas), entre outros fatores do meio físico, podem ser decisivos na localização de uma cidade e na forma que esta adquirirá. O traçado das ruas, a densidade de ocupação, o tipo de edificação, a localização de atividades industriais etc., podem ser determinadas pelas características do meio físico. Assim, por exemplo, se o relevo é pouco acidentado é possível propor um arruamento em "tabuleiro de xadrez", enquanto que se o relevo é acidentado, com vertentes íngremes, as ruas deveriam seguir as curvas de nível. Quando os componentes físicos da natureza deixam de ser considerados no processo de ocupação do espaço, muitos problemas podem ocorrer.

Até a década de 70, Rio Claro apresentava uma estrutura urbana que facilitava a gestão da cidade, mas, nas últimas décadas, o crescimento da população, em função do fluxo migratório induzido pela industrialização, e, principalmente, a estratégia adotada por particulares, muitas vezes com a conivência de setores da administração municipal, no sentido de expandir a área urbana em direção aos vales dos rios Corumbataí e Ribeirão Claro, deixando para trás enormes vazios, produziram uma cidade com graves problemas no ambiente físico, dificultando a manutenção adequada da limpeza e

conservação e trazendo grande risco à segurança da população, especialmente nas periferias, tais como:

- Processos erosivos que ameaçam a segurança de habitações populares e impedem ou colocam em risco a circulação de veículos e pedestres.
- Áreas sujeitas a inundações densamente ocupadas por moradias, unidades de saúde, escolas e atividades comerciais.
- Terrenos baldios onde cresce o mato e se acumula lixo, propiciando a proliferação de insetos, roedores e outros animais.
- Córregos contaminados por esgoto doméstico e industrial, com perigo maior nos trechos em que ocorrem enchentes.
- Contaminação de mananciais de água para abastecimento.
- Grande número de vias públicas sem pavimentação o que dificulta a limpeza e manutenção.

O enfrentamento de tais problemas gerados ao longo de muitos anos demanda recursos de investimento (obras e equipamentos) e de custeio (manutenção) que comprometem seriamente o orçamento municipal, dificultando a implementação de novos programas.

As inundações, por exemplo, apontadas como um dos problemas mais graves de muitas cidades, são causadas por uma série de fatores:

- excessiva impermeabilização do solo, o que acontece quando os lotes de terreno são pequenos e quase totalmente edificados;
- ocupação indiscriminada de áreas naturalmente inundáveis, muitas vezes promovidas ou autorizadas pelo poder público;
- retirada da cobertura vegetal ao longo dos corpos d'água (mata ciliar ou mata galeria);
- traçado inadequado das vias públicas que muitas vezes se convertem em afluentes dos córregos ou rios;
- interferência no traçado dos rios ou córregos ou na sua dinâmica, por exemplo com construção de diques;
- ausência de sistema de drenagem de águas pluviais ou sua manutenção inadequada;
- uso do solo inadequado e áreas habitacionais de grande densidade;
- canalização de córregos e construção de avenidas de fundo de vale;
- inadequado sistema de limpeza e conservação das vias públicas, que pode levar ao assoreamento dos corpos d'água.

"Assim, quando os jornais estampam manchetes tais como: 'O rio invadiu as casas' ou 'O rio invadiu a pista da Marginal', na maioria das vezes, ocorre exatamente o contrário: 'A pista invadiu o rio', 'As casas invadiram o rio', 'A cidade invadiu o rio'. E ele

simplesmente está respondendo à agressão que o ser humano provocou à natureza”. (Costa, 1997)

## **Ecosistema Estável e Sustentável**

Em geral, as cidades se desenvolvem em espaços que já sofreram intervenção do homem, especialmente através de atividades agrícolas e de pecuária, que destruíram toda a vegetação natural. Assim, mesmo antes da urbanização, as matas ciliares dos rios e córregos encontram-se, quase sempre, removidas ou seriamente danificadas. Por outro lado, quando se fala em biodiversidade, é comum as pessoas pensarem, imediatamente, nos grandes ecossistemas naturais e dificilmente se dão conta da pobreza de espécies animais e vegetais que se tem nos municípios, especialmente no espaço urbano.

Rio Claro conta com uma área verde de grandes proporções nos limites da área urbana, correspondente ao antigo Horto Florestal da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, mas, no interior da cidade, a questão da vegetação não foi motivo de preocupação ao longo de muitos anos. Excetuando-se o Jardim Público localizado no centro da cidade, que apresenta uma vegetação exuberante em uma área de aproximadamente 20.000 m<sup>2</sup>, e algumas poucas praças e ruas arborizadas, a cidade não se preocupou com a vegetação nem com a diversidade de espécies. A atual Administração Municipal constituiu, em 1997, uma Comissão de Praças e Jardins que vem implementando um plano de arborização da área urbana e recomposição das matas ciliares.

Outro aspecto importante a ser considerado neste item é o problema do esgoto domiciliar. Embora praticamente todos os bairros contem com rede de coleta de esgoto, até recentemente todo o volume coletado no distrito sede do município era lançado *in natura* nos rios da região, após as áreas de captação da água para abastecimento. A Lei de Crimes Ambientais vem exigindo que os municípios implantem os projetos de tratamento de esgoto para as áreas urbanas, devendo atingir as metas estabelecidas, no menor prazo possível. Discute-se neste momento a forma de implantar sistemas adequados de tratamento de esgoto, para que a solução de um problema não venha a gerar outros problemas ambientais. Neste sentido, Rio Claro vem implantando as Estações de Tratamento de Esgoto, dentro de um Plano de médio prazo.

Fora da área urbana, as atividades de mineração, especialmente as pedreiras e as empresas de extração de areias, de argila e de calcário, têm causado sérios prejuízos ao meio ambiente, mas vêm sendo orientadas a recuperar as áreas degradadas e a

introduzir práticas adequadas quando do início de novas atividades. A atividade agrícola, da forma como vem sendo praticada, também agride intensamente o meio ambiente, invadindo as margens dos corpos d'água e poluindo com pesticidas o ar, a água e o solo. No caso da cana-de-açúcar, as queimadas provocam danos ao solo, aos resquícios de vegetação natural e poluem a atmosfera, causando problemas de saúde e incômodo à população urbana e rural.

Com relação aos resíduos industriais, tanto líquidos como sólidos, o município de Rio Claro, como outros municípios da região, tem sofrido sérias ameaças à saúde da população e destruição de animais e vegetais. Em função disso, buscou-se a constituição de um Consórcio Intermunicipal para o encaminhamento conjunto do problema.

Muitas das depredações ambientais foram objeto de laudos periciais que resultaram em um livro publicado pelo Laboratório de Planejamento Municipal da UNESP. (Mauro, 1997)

### **Alto suporte social, sem exploração**

Este tópico é de difícil enfrentamento pelo município, pois depende de políticas definidas por outras esferas de governo e da implementação por empresas e instituições privadas, tendo por pano de fundo um sistema de produção que tem como premissa a exploração. O município, no entanto, pode fazer a sua parte através de uma série de ações, gerais ou específicas.

Uma das formas do município atuar é na formulação de uma política tributária que promova a redistribuição de renda, na medida em que onere mais a quem mais tem, destinando os recursos aos setores sociais mais necessitados.

Outra forma é colaborar com as demais esferas de governo na fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária, seja apoiando os órgãos destas áreas sediados no município, seja realizando diretamente algumas destas funções que são de sua competência.

Mas, além de atuar preventivamente, o município precisa também atuar no sentido de atenuar ou eliminar situações já existentes. Neste campo é que opera a Secretaria de Ação Social, que atua nas seguintes áreas:

- Atendimento à Criança e ao Adolescente
- Atendimento ao Idoso
- Assessoria às Associações de Moradores e Movimentos Populares
- Programa de Complementação de Renda

- Programa de Formação e Capacitação para o Trabalho
- Atendimento a Migrantes e Moradores de Rua

### **Alto Grau de Participação Social**

A administração municipal estimulou a participação através dos diversos Conselhos Municipais existentes, indicando a realização de Conferências Municipais, com destaque para as áreas de saúde e educação, além de eventos específicos relativos à Ação Social, Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência, Criança e Adolescente, entre outros.

Desde o início do governo, também, o Prefeito vem mantendo reuniões com os moradores, nos mais diferentes pontos do município, geralmente à noite, onde se dá um contato direto da equipe dirigente com a população, organizada ou não.

Mesmo não havendo condições de implantar o Orçamento Participativo durante o ano de 1997, visando à elaboração do Orçamento 1998, foram convocadas duas reuniões abertas à toda a população, onde foram apresentados os dados relativos às receitas e às despesas no ano em curso e as estimativas para o ano seguinte. As demandas apresentadas pela população nas reuniões com o Prefeito e com as equipes das diferentes Secretarias foram analisadas e sistematizadas para apresentação à população em geral. Muitas das reivindicações puderam, assim, ser incluídas na proposta orçamentária de 1998. No ano seguinte, o Orçamento Participativo foi desenvolvido segundo a metodologia que o consagrou, adaptado à realidade local, envolvendo todos os setores da cidade, mais os distritos e bairros rurais, e vem sendo aprimorado a cada ano.

Como muitas das reivindicações e propostas da população apresentadas nas plenárias do Orçamento Participativo não se relacionavam a investimentos, mas sim a ações cotidianas da Prefeitura, decidiu-se implantar o programa "Prefeitura no Bairro" que se caracteriza por uma ação coordenada de diferentes setores da administração municipal, visando resolver ou encaminhar medidas relacionadas à manutenção da cidade, permitindo, ainda, que a população tenha a oportunidade de manter um contato mais estreito com o poder público.

O Plano de Governo previa que haveria uma reunião semanal de todo o secretariado com o prefeito, o que passou a acontecer todas as segundas-feiras pela manhã, desde a primeira semana de janeiro de 1997. Esta atividade mostrou-se de grande importância pois possibilitava a discussão de todos os temas intersetoriais, além de permitir uma atualização permanente de toda a equipe dirigente em relação aos assuntos de interesse da administração. As reuniões

permitem, ainda, contatos informais entre os membros da equipe de governo, muitos dos quais tinham origens diferentes, tanto do ponto de vista político, quanto técnico e social.

Como as reuniões do Secretariado passaram a ter uma duração muito longa, com uma diversidade muito grande de temas, o Prefeito propôs a criação de Comissões Intersecretariais nas áreas de:

- Articulação Política e Comunicação
- Desenvolvimento Econômico e Regional
- Políticas Sociais
- Política Urbana e Territorial
- Política Cultural e de Eventos
- Política Administrativa, Orçamento e Sub-Prefeituras.

Durante o período de Campanha, o então candidato propôs a formação de um Conselho Político inicialmente constituído por dois representantes de cada partido que compõem a Frente Rio Claro e dois representantes do Conselho Sindical (entidade que congrega sindicatos de trabalhadores e patronais). O Conselho Político, presidido pelo Prefeito Municipal, tendo como vice-presidente o Vice-Prefeito, passou a se reunir, sem periodicidade definida, sempre que se julgasse necessário.

### **Necessidades Básicas Satisfeitas**

A expressão “necessidades satisfeitas” permite uma diversidade de entendimentos acerca de sua abrangência, desde concepção restrita a poucos itens, até outras que incluem uma lista extensa de necessidades. Da mesma forma há dificuldade em se precisar quando estas podem ser consideradas “satisfeitas”.

Um bom referencial para definir as necessidades básicas talvez seja a relação de fatores determinantes e condicionantes da saúde, definida na Lei 8.080/90, que inclui: alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho e renda, educação, transporte e lazer, entre outros (Brasil, 1990). A satisfação destas necessidades básicas deveria ser garantida pela remuneração do trabalho, mas, diante da sua insuficiência, depende de uma série de políticas setoriais, muitas delas de responsabilidade de outras esferas ou do setor privado, cabendo ao município apoiar a atuação dos movimentos sociais, além de executar adequadamente as políticas de sua competência.

Como muitas cidades médias que cresceram rapidamente, especialmente por meio de um processo migratório, Rio Claro apresentava um grande déficit de **moradias**. A Administração Municipal 1993/1996 criou uma secretaria municipal para implantar

um programa habitacional, o Projeto "Pé no Chão". O projeto, divulgado pela administração como sendo a grande solução do problema habitacional, mostrou-se ele também um grande problema. Ocupação de várzea de rio, invasão de áreas verdes e de áreas privadas, destinação de um mesmo lote a dois mutuários, material de construção de péssima qualidade, falta de infra-estrutura, além das denúncias de irregularidades administrativas, deixaram como herança para a gestão 1997/2000 um difícil trabalho de regularização. Muitos loteamentos também se encontravam irregulares, alguns há 30 anos, com problemas que demandam enorme tempo de dedicação dos profissionais da Secretaria, sendo alguns quase insolúveis. Além de regularizar todas as situações existentes, o município vem oferecendo alternativas de aquisição ou construção de moradias, para diferentes estratos da sociedade.

Com relação à **alimentação**, o município atua em diferentes frentes, seja oferecendo diretamente as refeições ou cestas básicas aos moradores, seja estimulando e apoiando a produção e comercialização de alimentos:

- O município oferece cerca de 55 mil refeições por dia, no programa de merenda escolar, representando, para muitos estudantes, as únicas ou as mais importantes refeições do dia.
- A área social atende também um número de famílias em situação de risco com a entrega de cestas básicas.
- A cozinha alternativa, atividade prática desenvolvida junto a grupos de mulheres, visa estimular as famílias a buscarem formas alternativas de enriquecer a dieta.
- O setor de agricultura e abastecimento tem apoiado o programa de agricultura natural e orienta tecnicamente os produtores rurais voltados à produção de alimentos.

Como descrito anteriormente, a área urbana de Rio Claro apresenta uma topografia plana que favorece a utilização da bicicleta como meio de **transporte**. Esta característica confere à cidade uma fisionomia diferente das demais cidades do seu porte: as ruas mostram um grande número de pessoas se deslocando com o uso de bicicletas, especialmente nos horários de entrada e saída de escolas e do trabalho. Para o deslocamento dos trabalhadores foi construída uma ciclovía até o Distrito Industrial e algumas ruas e avenidas estão sendo estudadas para a implantação de faixas exclusivas para ciclistas. O transporte coletivo, embora tenha melhorado muito, ainda é problemático, com custo elevado e dificuldades nos bairros periféricos, especialmente naqueles sem pavimentação das vias públicas. Um dos fatores que complica o transporte coletivo é a forma como se deu a expansão urbana, deixando muitos vazios e aumentando muito o percurso para se chegar ao centro da cidade. A



manutenção das vias públicas é outro fator importante para garantir um sistema de transporte com suas diferentes modalidades.

O transporte de alunos em Rio Claro, assim como em tantos outros municípios, agravou-se com a reorganização do ensino de 1º e 2º graus promovido pelo governo estadual em 1996, que tornou as escolas "especializadas" em 1ª a 4ª séries, ou 5ª a 8ª séries do 1º grau, ou ainda no 2º grau. Com isto, muitas crianças e adolescentes que anteriormente iam a pé ou de bicicleta à escola, passaram a necessitar de transporte em ônibus fretados pelos municípios, consumindo grande volume de recursos.

### **Acesso a experiências, recursos, contatos, interações e comunicações**

Neste item podem ser consideradas as atividades nas áreas de educação, cultura, esporte, lazer e turismo. Tais atividades são desenvolvidas por quatro secretarias diferentes mas com bom grau de integração. As manhãs de lazer realizadas no Projeto "Prefeitura no Bairro" constituem um exemplo de trabalho intersetorial com intensa participação dos moradores.

Rio Claro, assim como alguns outros municípios de todo o país, sofreu as conseqüências da Emenda 14 à Constituição Federal, que promoveu a municipalização do ensino fundamental, pois já comprometia 25% do seu orçamento com a **educação** pré-escolar, com o ensino supletivo e com a educação especial. Desta forma, se o município promovesse a municipalização de todos os alunos do ensino fundamental até então mantidos pelo governo estadual, o repasse das esferas estadual e federal não seria suficiente para cobrir os gastos adicionais; se não assumisse a municipalização, teria a retenção de 15% de todos os repasses das outras esferas de governo. A administração local julgou que seria uma irresponsabilidade assumir todo o ensino fundamental no município imediatamente. Assim, Rio Claro vem municipalizando progressivamente o ensino, em um ritmo que não comprometa a razão de ser desta política setorial, a educação plena do cidadão. Para isso, além de construir novas salas de aula e novas escolas, a Secretaria Municipal de Educação vem atuando fortemente na formação e aprimoramento dos professores e ampliando os mecanismos de participação, tanto dos funcionários e professores quanto dos alunos, dos pais e da sociedade em geral.

Na área da **cultura**, Rio Claro conta com uma Orquestra Sinfônica que mantém a Escola Livre de Música que, com o apoio da administração municipal, permite o acesso de jovens ao estudo de instrumentos musicais e, aos poucos, à participação em diversas modalidades de grupos de apresentação ao público. Muitos jovens,

através desta atividade, têm ingressado na carreira musical, mas a maioria tem na música uma forma de comunicação e interação com a comunidade, além do aspecto terapêutico. Além disso, exposições de artes e concursos têm estimulado as pessoas a admirar e a produzir as mais diferentes modalidades de manifestações artísticas. Cursos em diversas modalidades (como pintura, escultura, teatro etc.) são oferecidos pelo município à população em geral, com resultados animadores em diversos aspectos.

As bibliotecas públicas e o Gabinete de Leitura, que teve a sua recuperação depois de muitos anos de interrupção, tem permitido o acesso de grande número de estudantes e pessoas em geral à literatura geral ou específica. Encontra-se em implantação um sistema de biblioteca nos bairros, baseado nas experiências desenvolvidas no Distrito Federal e em Curitiba (PR).

O **esporte** também tem merecido uma atenção especial, notadamente no que se refere a garantir o acesso a alguma das modalidades de esporte a todos os cidadãos, sem se preocupar muito com o esporte de competição, que em alguns municípios consome grande volume de recursos só para garantir profissionais que defendam a cidade nos jogos regionais, estaduais e nacionais. Atividades de **lazer** têm sido proporcionadas à população, através de locais especializados ou nas "ruas de lazer" levadas a efeito em diferentes setores da cidade.

O **turismo** ecológico, hoje bastante difundido deverá ser implantado, de abrangência regional, aproveitando os recursos naturais existentes. Uma experiência interessante está sendo o turismo local destinado a estudantes, idosos, trabalhadores e população em geral, denominado "Projeto Conheça Rio Claro", que permite um conhecimento melhor da própria cidade, aumentando a integração entre suas diferentes partes.

A iniciativa de promover o carnaval popular, com os "Bailes Dourados" realizados no Jardim Público, no período da tarde, voltados aos grupos de terceira idade e à população em geral, animados por grupos de seresteiros da própria cidade, que tocam músicas dos antigos carnavais, resgatou o clima original desta festa. Por outro lado, os bailes populares noturnos contam com a presença de grande número de pessoas, dos diferentes pontos da cidade, que antes não tinham condições de participar dos bailes nos clubes privados.

## **Economia Local Diversificada e Inovativa**

As atividades econômicas desenvolvidas em um município dependem fundamentalmente da política econômica do país e, muitas

vezes, da economia mundial, especialmente em tempos de globalização. Quando o município é “especializado” em um determinado ramo, como Americana na indústria têxtil e Franca na indústria de calçados, o impacto adquire proporções alarmantes. Neste sentido, nos últimos anos, Rio Claro viu algumas de suas grandes empresas, como uma cervejaria, uma montadora de veículos e uma indústria têxtil, fecharem suas portas, provocando desemprego e interferindo na arrecadação do município.

Em função disso, embora a administração esteja atenta à localização de novas empresas no município, os maiores esforços estão voltados para a manutenção dos empregos existentes e o apoio às micro, pequenas e médias empresas. Neste sentido, Rio Claro conta com o Banco do Povo, uma instituição de micro-crédito destinada a apoiar trabalhadores que necessitam de recursos de pequena monta para iniciar uma atividade autônoma ou de base familiar e que não têm acesso ao crédito do sistema financeiro tradicional. O apoio inicial a micro-empresas também se dá através de uma incubadora de empresas implantada anteriormente denominada Projeto Nido, que teve redefinição de rumo nos últimos anos.

Visando facilitar a inserção de Rio Claro no Mercosul, o município tem mantido intercâmbio com os demais países, inclusive fazendo parte da rede de Mercocidades.

Apesar de contar com indústrias de diferentes ramos, algumas de grande porte, além de diversas empresas dos setores de comércio e serviço, o maior empregador do município é a Prefeitura Municipal e o segundo maior é a UNESP, que exerce uma grande influência na economia do município.

## **Orgulho e Respeito pela Herança Biológica e Cultural**

Inicialmente, cabe ressaltar aqui que a presença de cursos da UNESP nas áreas de Ecologia, Biologia e Geografia, têm permitido um trabalho de recomposição de matas nativas que permitem preservar espécies vegetais e animais típicas do cerrado que cobria a região originalmente. Na Floresta Estadual “Navarro de Andrade”, antigo Horto Florestal, como alguns talhões de eucalipto não foram cortados, em função de uma série de fatores, desenvolveu-se, ao longo de muitos anos, um sub-bosque com espécies nativas, tendo hoje um significado especial na preservação de diversas espécies.

Com relação à herança cultural, Rio Claro conta com o “Arquivo Público e Histórico do Município de Rio Claro” que tem permitido resgatar a história da cidade, preservando a memória. A

popularização destas informações tem sido buscada através de publicações específicas, como é o caso do livro "150 Anos da Câmara Municipal de Rio Claro", ou de publicações de caráter geral, como a Agenda Rio Claro, que contém textos e fotos da cidade, além da disponibilização dos dados através de meios eletrônicos.

Rio Claro apresentava significativa parcela da população com idade superior a 60 anos que além de numerosa é bastante organizada, constituindo 32 Grupos de Terceira Idade, congregando mais de 2.000 idosos, motivando uma atuação destacada da Administração Municipal nesta área. A UNESP tem oferecido diversos cursos e atividades voltados a esta parcela da população, entre os quais destacam-se o Projeto "Atividade Física para a Terceira Idade" e um que buscou resgatar a memória da cidade, com a participação de pessoas que testemunharam a vida de Rio Claro ao longo do Século XX. A preservação da memória pressupõe a preservação da vida dos próprios idosos, o que exige uma série de políticas públicas que envolvem praticamente todos os setores da administração municipal. Cabe destacar que é necessário buscar a integração da população idosa com os demais setores da sociedade, incluindo os jovens, adolescentes e crianças.

Para propiciar a preservação da cultura dos migrantes, a administração tem realizado festas e exposições, como a Festa de San Genaro, voltada à colônia italiana do município, e a Festa de São Francisco das Chagas, voltada a um grande número de migrantes nordestinos, especialmente oriundos de Canindé (CE).

### **Serviços de Saúde Acessíveis a Todos**

Este tema mereceu um Volume específico da Coletânea, cabendo neste momento apenas citar, de forma exemplificativa, os seguintes serviços oferecidos pela administração municipal:

- a) Programa de Saúde da Mulher e da Criança, que objetiva reduzir ainda mais a mortalidade infantil e eliminar a mortalidade materna através dos programas de pré-natal e bebê de risco.
- b) Programa de Saúde Mental, com a implantação do Núcleo de Atenção Psico-Social - NAPS e Núcleo de Atenção a Tóxico-Dependentes - NAT, que visam o tratamento sem a internação manicomial.
- c) Implantação do Centro de Referência à Infância e Adolescência - CRIARI, incluindo atendimento a problemas de aprendizagem, distúrbios da fala, gravidez na adolescência etc., com intensa atuação na prevenção.

- d) Serviços Especializados : Centro de Especialidades Odontológicas – CEO e Centro de Especialidades e Apoio Diagnóstico - CEAD.
- e) Manutenção dos serviços de Atendimento a Urgências e Emergências com ampliação das unidades, .
- f) Ambulatório de DST/AIDS e implantação do Centro de Orientação e Apoio Sorológico - COAS.
- g) Centro de Controle de Zoonoses, também responsável pelo Programa de Erradicação do Mosquito da Dengue.
- h) Implantação do Programa de Saúde da Família.
- i) Construção e funcionamento de novas Unidades Básicas de Saúde.

Como o município não tem condições de oferecer a assistência hospitalar através de serviços próprios, a Administração Municipal vem apoiando financeiramente a Santa Casa, hospital filantrópico, além das verbas do SUS do nível federal.

### **Alto Nível de Saúde**

Este item não se refere a atividades específicas, pois o nível de saúde de uma população é o reflexo do conjunto de ações desenvolvidas no município, muitas delas analisadas nos itens anteriores.

Como há uma defasagem no tempo em relação ao impacto que as ações exercem sobre os indicadores de saúde, uma análise dos resultados das medidas recentemente adotadas somente poderá ser feita no futuro. No entanto, alguns resultados já podem ser observados, como a importante queda no índice de Mortalidade Infantil.

Neste momento, os dados disponíveis permitem uma visão geral do nível de saúde da população que reflete as condições anteriormente existentes. É oportuno destacar, ainda, que uma mudança na estrutura dos serviços de saúde, muitas vezes, num primeiro momento, aumenta os índices de algumas doenças e outros eventos, pelo fato de permitir o atendimento e o conseqüente registro de ocorrências que antes não chegavam ao conhecimento do sistema. Para poder trabalhar com indicadores confiáveis é necessário também definir a metodologia de coleta e processamento dos dados, e

garantir recursos técnicos e materiais para o sistema de informações que apresentava, até recentemente, deficiências importantes.

## **O Plano Municipal de Saúde**

A elaboração do Plano Municipal de Saúde, através de um processo participativo que incluiu a realização de uma Conferência Municipal de Saúde, merece uma consideração especial. A Apresentação da Proposta do Governo para o Plano Municipal de Saúde de Rio Claro, diz que "O Plano Municipal de Saúde é um documento técnico que se constitui em instrumento para a discussão da política de saúde com o conjunto da sociedade. Deve, portanto, possibilitar a expressão de como diagnosticamos a situação da saúde em nosso município e de como pretendemos promovê-la. Esse diagnóstico tem por objetivo aumentar o conhecimento da realidade sanitária local, das condições de vida, da forma de organização, distribuição e utilização dos serviços de saúde, possibilitando a elaboração de propostas para a tomada de decisões e implementação de uma gestão transformadora contemplando a íntima relação entre o setor saúde e as demais políticas que atuam sobre a sociedade". (Rio Claro, 1997)

Com o objetivo de aumentar as oportunidades de participação da sociedade na elaboração do Plano Municipal de Saúde, foram realizadas 85 pré-conferências, que reuniram, no seu conjunto, mais de duas mil pessoas que elegeram cerca de 250 delegados à Conferência. As pré-conferências foram realizadas nas unidades de saúde, em outros setores da administração municipal e de outras esferas de governo, na universidade, nas escolas de 1º e 2º graus, mas, sobretudo, nos mais diferentes setores da sociedade: igrejas, partidos políticos, associações de moradores, sindicatos etc.

A proposta elaborada pelo governo municipal incorporou grande parte das propostas apresentadas pela sociedade, juntamente com as propostas técnicas estudadas anteriormente, algumas das quais contempladas, em parte, pelo Plano Diretor do Município. Cada delegado à Conferência recebeu um exemplar da Proposta do Plano que deveria ter os seus itens discutidos em grupo e votados, um a um, na Plenária Final. Para garantir que as propostas apresentadas pelas pré-conferências e não incorporadas à Proposta do Governo pudessem ser reapresentadas ou modificadas, uma cópia do documento que continha todas as propostas apresentadas e aprovadas nas pré-conferências foi entregue a cada grupo de trabalho.

A Plenária Final que estava prevista para durar 4 horas acabou sendo estendida, por decisão dos delegados, com duração total de

quase 8 horas de análise e discussão das propostas, garantindo a livre participação de todos.

A estrutura e o funcionamento do sistema local de saúde foram discutidos na Conferência que deliberou sobre a forma como deveria se dar a organização e expansão dos serviços de saúde como os de assistência, desde as unidades básicas, passando pelos serviços especializados, até chegar ao atendimento hospitalar.

Um dos pontos mais discutidos da III Conferência Municipal de Saúde foi o relativo à forma de organização da área da saúde; ou seja, a decisão de manter a Fundação Municipal de Saúde implantada no início de 1996, ou voltar à Administração Direta. A proposta do Governo era "administração direta com autonomia do Fundo Municipal de Saúde". É importante lembrar que a proposta de criação da Fundação Municipal de Saúde de Rio Claro foi um dos temas motivadores da reação da sociedade civil que, no final de 1994, deu origem ao Movimento Pró-Cidadania. A sociedade, que não teve oportunidade de debater o tema anteriormente, estava ansiosa por fazê-lo naquele momento.

O texto apresentado à III Conferência Municipal de Saúde diz que "é preciso levar em consideração que a Fundação Municipal de Saúde de Rio Claro surgiu em uma dada conjuntura política, caracterizada pela intensa atuação política dos setores de oposição ao governo municipal e que obteve espaço na mídia e apoio de amplos segmentos da comunidade. Houve também uma reação da sociedade que, se por um lado não conseguiu reverter a maioria política do ex-prefeito na Câmara de Vereadores, foi suficiente para impedir a plena implantação do projeto original". (Rio Claro, 1997)

Na argumentação em favor da proposta de administração direta, o texto diz que "a autonomia de gestão para a saúde tem sido uma luta árdua e permanente, daqueles que se comprometem, de fato, com a implantação do SUS. E muitos avanços têm sido obtidos, como a legislação do SUS, o controle social, a municipalização da saúde e, principalmente, a implementação dos Fundos Municipais de Saúde" (Rio Claro, 1997). Dessa forma, a agilidade necessária na gestão do setor saúde estaria garantida pelo Fundo Municipal, sem necessidade de uma estrutura administrativa complexa como é o caso da Fundação.

A proposta de retornar à administração direta foi vitoriosa, com ampla maioria, após um debate acalorado das posições de diversos delegados, incluindo a manifestação do Prefeito Municipal, que tinha participado ativamente nas duas Conferências anteriores e que participou da III Conferência na qualidade de observador.

A III Conferência Municipal de Saúde também tratou do tema “Intersetorialidade e Meio Ambiente”, tendo aprovado as seguintes propostas:

- “Desenvolver de forma integrada ações em conjunto com as diversas Secretarias e entidades da sociedade civil que tenham como eixo o combate às doenças e a melhoria da qualidade de vida da população e do meio ambiente;
- Desenvolver intersetorialmente ações sobre o meio ambiente que consigam implementar programas de integração do Homem com o Meio Ambiente, do qual faz parte, indo ao encontro dos pressupostos e ideais de uma administração voltada à questão ambiental;
- Solucionar o problema dos resíduos sólidos dos serviços de saúde do Município;
- Ampliar áreas verdes da zona urbana, estimulando o aproveitamento de terrenos desocupados, públicos e privados, com a instalação de viveiros de mudas e hortas destinadas às populações carentes;
- Sinalizar a cidade de maneira adequada visando facilitar o acesso, o trânsito e o trabalho das equipes de segurança, emergência e a defesa civil;
- Garantir a correta destinação dos resíduos de amálgama utilizados no Programa de Saúde Bucal para que não haja contaminação por mercúrio nos mananciais hídricos que abastecem Rio Claro e região.” (Rio Claro, 1997)

Com relação ao controle social, o Setor Saúde continuou evoluindo com a implementação dos Conselhos Gestores de Unidade, a reformulação do Conselho Municipal de Saúde e a realização de mais duas Conferências Municipais de Saúde que permitiram a avaliação e adequação do Plano Municipal de Saúde.

A redução da mortalidade infantil observada no município é um bom exemplo do efeito das diferentes políticas públicas sobre a saúde da população. Além das ações específicas do setor saúde, especialmente através da estruturação ou aperfeiçoamento de atividades como o Programa Materno-Infantil e o Programa Bebê de Risco e a implantação do Programa de Saúde da Família, as ações relativas ao saneamento básico, à habitação, à garantia de renda mínima, entre outras, garantiram a elevação do nível de vida de uma parcela significativa da população.

Evidentemente, muitos problemas persistem, seja por limitações da própria Administração Municipal, ou pela dependência de fatores que escapam à competência do município, como a política econômica, o nível de desemprego, etc.



## **CAPÍTULO V - A CAMINHO DA CIDADE SAUDÁVEL**

*Viver e não ter a vergonha de ser feliz  
Cantar e cantar e cantar  
A beleza de ser um eterno aprendiz*

Embora o Município de Rio Claro já venha desenvolvendo uma série de atividades inovadoras em diversas áreas de atuação, como pode ser observado nos diferentes textos que compõem a Coletânea,

são apresentadas, a seguir, algumas propostas, na tentativa de complementar os requisitos de uma Cidade Saudável apresentados anteriormente. Assim, as idéias expostas nesta seção buscam pensar ações que extrapolem um problema específico ou uma secretaria em particular, podendo envolver propostas já apresentadas ou mesmo em desenvolvimento.

Cabe aqui retomar o que se afirmou no município de Vitória com relação à sua experiência de elaboração da Agenda 21 Local: "É um processo contínuo e não um único acontecimento, documento ou atividade. Não existe uma 'lista' de coisas a serem feitas, mas uma metodologia que envolve uma série de atividades, ferramentas, e abordagens que podem ser escolhidas pelas autoridades locais e seus parceiros de acordo com as condições e prioridades locais. Grande parte do que é proposto, aliás, é o que os bons governos locais já vêm fazendo há algum tempo." (Vitória, 1997)

### **Meio Ambiente Urbano**

1. Intensificação da arborização das ruas e avenidas, utilizando árvores adequadas ao espaço urbano, conciliando os aspectos técnicos com as preferências da população. Poderia haver uma padronização por ruas, por quadras ou por bairros, conforme fosse definido pelo conjunto de interessados pelo tema, através de um evento específico, ou por ocasião da Conferência Municipal de Meio Ambiente. Em alguns espaços específicos, uma das alternativas poderia ser a utilização de árvores frutíferas.
2. Retomada da idéia de apoiar Hortas Comunitárias e o plantio de Ervas Medicinais, pois, em ambos os casos, além de representar mais uma alternativa de ampliação de áreas urbanas com cobertura vegetal, representariam tanto um benefício direto para os produtores, enriquecendo a alimentação e os cuidados de saúde, quanto poderiam significar uma fonte adicional de renda.
3. Destinação de alguns vazios urbanos para implantação de bosques de vizinhança, integrando a recuperação ambiental com locais para a prática de esportes e lazer.
4. Outra ação que tenderia a aumentar a área de vegetação no espaço urbano seria o apoio (como o fornecimento de sementes e mudas, além da orientação técnica) e a instituição de estímulos (como a redução de tributos proporcional à área cultivada) ao plantio de árvores nos quintais e jardins das residências. Em alguns casos, poderia ser estimulada a utilização conjunta da área central das quadras, através da unificação dos fundos dos quintais. Nestes casos, a área obtida poderia ser destinada, também, à

organização de uma área de lazer coletiva, aumentando a integração entre as pessoas.

5. Algumas microbacias hidrográficas da área urbana, vistas por muitos como graves problemas ambientais, como é o caso do Córrego da Servidão, após passar sob a Rodovia Washington Luís, e a área que se estende do Jardim São Paulo até as proximidades da Rodoviária, podem, também, ser entendidas como oportunidades de integrar diversas ações, envolvendo diferentes setores da administração municipal, possibilitando o atendimento a um conjunto de necessidades da população. Assim, propõe-se a abertura de Concurso de Idéias para a intervenção naqueles espaços, conciliando, entre outros, os seguintes aspectos:
  - a) Recuperação da qualidade da água
  - b) Recomposição da mata ciliar
  - c) Implantação de ciclovia e locais para caminhadas
  - d) Instalação de Áreas de Lazer e Esportes
  - e) Construção de Vias de Tráfego, quando tecnicamente indicado.
  
1. Outro espaço que comporta uma intervenção semelhante é a área hoje ocupada pelo Aeroporto, mas que deixará de ter esta função com a implantação do novo aeroporto que, como vem sendo encaminhada, poderá ocorrer em breve. Antes que os interesses privados se sobreponham aos interesses da sociedade em geral, seria interessante promover um Concurso de Idéias para a intervenção naquele espaço, que tivesse como objetivo principal promover a solução dos problemas existentes, como habitações para os diferentes segmentos da sociedade, áreas verdes, equipamentos públicos e comunitários etc., evitando a constituição de espaços de segregação, com ou sem muralhas. Seria interessante incluir no projeto o Estádio e o Ginásio Municipal de Esportes, localizados nas imediações.
  
2. Revitalização do Horto Florestal:
  - a) Programação Integrada, incluindo Cultura, Esporte, Lazer e Turismo, Culto Ecumênico;
  - b) Caminhada do Conhecimento, com monitores de várias áreas: educação física, biologia, ecologia, geografia, geologia etc.;
  - c) Ginástica Natural/Ecológica utilizando as condições naturais de relevo e vegetação;
  - d) Trilha para Passeios a Cavalos e outra para Bicicleta;
  - e) Integração com o Transporte Coletivo gratuito.
  
3. Intensificação da Coleta Seletiva de Lixo, com apoio a todas as etapas do processo, incluindo:
  - a) formalização do processo de coleta em toda área urbana e distritos;

- b) otimização da estocagem e comercialização do material reciclável;
- c) estímulo à instalação/ampliação de indústrias de reciclagem;
- d) inclusão de produtos reciclados nas compras da administração municipal e estímulo à adoção de procedimento semelhante por seus fornecedores.

## **Atividade Física e Saúde**

Para o homem primitivo, a atividade física era parte integrante do seu dia-a-dia. Com a evolução da tecnologia, tanto no trabalho como na vida doméstica, houve uma progressiva redução das atividades físicas (Costa e Gobbi, 2002). Outro fator que tem contribuído para a diminuição da atividade física das pessoas é a localização das habitações, geralmente distantes dos locais de trabalho que, muitas vezes, estão localizados fora da área urbana, induzindo a utilização de transporte motorizado para seus deslocamentos.

Em função do tamanho da área urbana e de sua topografia, Rio Claro ainda apresenta condições para o deslocamento a pé ou através de bicicleta, para uma parte expressiva da população, tanto para a ida ao trabalho como para a realização de uma série de tarefas urbanas (acesso ao centro bancário, ao comércio, ao lazer etc.).

Uma cidade promotora da saúde deve, entre outras coisas, ser um convite à atividade física integrada às atividades da vida diária. Assim, propõe-se um conjunto de ações:

- 1.** Estímulo ao deslocamento a pé (política de não-transporte), através de um conjunto de ações que demandam poucos investimentos e uma parcela pequena de verbas de custeio, tais como:
  - a) manutenção das vias públicas e passeios (calçadas);
  - b) faixa de pedestre nos cruzamentos e locais de travessia de pedestres;
  - c) orientação dos pedestres para utilização das faixas de pedestre;
  - d) orientação/fiscalização dos condutores de veículos automotores (automóveis, motos, ônibus etc.) quanto ao respeito aos pedestres;
  - e) arborização das vias públicas para propiciar sombra (proteção do sol), melhorar a umidade do ar e garantir uma paisagem mais agradável;
  - f) iluminação das vias públicas para deslocamentos noturnos com segurança, tanto em relação a acidentes, quanto à violência;

- g) critérios no uso e ocupação do solo urbano, levando em consideração a política de não-transporte.

Além da cidade ser estimulante em relação à atividade física, é importante que os locais de trabalho apresentem estruturas que permitam a realização de atividades físicas antes da jornada de trabalho, disponibilizando vestiários, chuveiros, armários etc. A Prefeitura Municipal poderia dar o exemplo.

**2. Estímulo ao uso da bicicleta, que já é importante na cidade:**

- a) Construção de Ciclovias: estradas para Santa Gertrudes, Assistência, Ajapi, Novo Wenzel/Bom Sucesso e saída para Araras;
- b) Implantação de ciclofaixas: Rua 7, Rua 1-B, Avenida Rio Claro, Av. 24 e 24-A, Av. 8 e 8-A, Lago Azul, entre outras;
- c) Instalação de bicicletarias populares junto às ciclovias e ciclofaixas, para manutenção e conserto de bicicletas;
- d) Ampliação do número de bicicletários públicos;
- e) Estímulo à implantação de bicicletários especiais (lugares realmente seguros para a guarda de bicicletas) nos locais de trabalho e centros de grande movimentação como Shopping Center, Rodoviária etc.;
- f) Orientação dos ciclistas quanto aos direitos e responsabilidades;
- g) Orientação/fiscalização dos motoristas em relação ao respeito aos ciclistas.

**3. Apoio/estímulo às pessoas que, espontaneamente, desenvolvem atividades físicas, especialmente caminhadas, em diversos pontos da área urbana (Aeroclube, Lago Azul, Unesp etc.):**

- a) Oferecimento de avaliação de saúde, nos casos indicados;
- b) Orientação sobre alongamento e exercícios específicos;
- c) Orientação alimentar, estimulando a redução de peso;
- d) Orientação quanto a hábitos prejudiciais à saúde (tabagismo, alcoolismo, drogadição);

**4. Estímulo à utilização das quadras esportivas das escolas públicas, inclusive nos finais de semana e períodos de férias, e salões sociais para realização de festas, bailes e atividades de lazer, envolvendo pessoas de todas as idades.**

**5. Implantação ou ampliação de Programas de Atividades Físicas para grupos especiais:**

- a) grupos de terceira idade;
- b) portadores de deficiência;
- c) portadores de patologias (diabetes, hipertensão, obesidade etc.);
- d) trabalhadores dos setores público e privado;

e) jovens e adolescentes.

Para orientação dessas atividades poderiam ser estabelecidas parcerias entre a Prefeitura Municipal a UNESP, além de outras instituições interessadas.

## **O Plano Diretor do Idoso**

Como Rio Claro conta com uma população idosa numerosa e bastante organizada, como visto no volume sobre a Terceira Idade desta Coletânea e no artigo "Políticas Municipais para o Idoso – O Exemplo de Rio Claro" (Mauro et al., 2001), a administração municipal tem a intenção de elaborar um Plano Municipal do Idoso, englobando ações nas áreas de Saúde, Educação, Esporte e Lazer, Cultura, Turismo, Ação Social, Trabalho, Habitação e Urbanismo, Justiça e Transporte.

Para implementar de forma efetiva o Plano Diretor do Idoso, seria interessante realizar uma Conferência Municipal do Idoso, com a participação do Poder Público e da comunidade, especialmente os Grupos de Terceira Idade e os setores interessados pelo tema. No desenvolvimento desse processo, o município pode contar com a assessoria de órgãos de outras esferas de governo, bem como da UNESP que conta com um Núcleo Local UNESP-UNATI (Universidade Aberta à Terceira Idade).

A discussão sobre o papel do Poder Público Municipal em relação à população idosa tem uma dimensão raramente lembrada. Frequentemente, como acontece em Rio Claro, a Prefeitura Municipal é o maior empregador do município e as ações que vier a desenvolver neste campo podem orientar as demais instituições no tratamento a ser dado aos servidores que chegam à Terceira Idade.

Assim, como Rio Claro conta com um grande número de servidores municipais aposentados, além de muitos funcionários que podem ser incluídos na Terceira Idade, a Administração Municipal poderia elaborar um Programa de Atenção aos Aposentados e servidores que se aproximam da aposentadoria, à semelhança do proposto para a UNESP (Costa, 2001; Costa e Costa, 2002), composto pelas seguintes atividades:

- Programa de Acompanhamento Médico para os Servidores com 50 anos ou mais, compreendendo atividades de prevenção, diagnóstico precoce e tratamento (doenças cardíaco-vasculares, diabetes, câncer etc.);
- Programa de Preparação e Acompanhamento do Climatério, abrangendo todos os aspectos relacionados;

- Programa de Preparação para a Aposentadoria, incluindo apoio psicológico/emocional, análise da situação financeira pós-aposentadoria, desenvolvimento de habilidades, treinamento e capacitação visando complementação de renda ou o trabalho voluntário, dicas de atividades de lazer, cultura, turismo etc.);
- Incentivo/facilidade para que os servidores com idade superior a 50 anos participem das atividades do Núcleo Local UNESP-UNATI já existentes no Câmpus Rio Claro;
- Programa de Atividade Física para os Servidores Municipais, com ênfase na população com idade superior a 50 anos.

### **Prevenção da Violência/ Construção da Paz**

No debate sobre violência, muitas das causas e das soluções são remetidas à esfera nacional ou à esfera individual, mas há muito o que o município pode fazer, deixando de se preocupar apenas com a repressão:

- Desestimular a construção de Condomínios Fechados e iniciar diálogo com os existentes no sentido de integrá-los à malha urbana;
- Promover a ocupação dos vazios urbanos, criando mecanismos que propiciem a convivência de diferentes setores da sociedade e colaborem para a reestruturação do entorno e sua integração. A administração municipal deveria identificar todos os vazios urbanos e, juntamente com a população, definir a melhor utilização para o conjunto da sociedade (função social da propriedade).
- Destinar investimentos públicos e estimular o investimento privado na constituição de sub-centros/centros secundários, permitindo que grande parte das atividades diárias sejam realizadas no nível local, sem a necessidade de dirigir-se ao centro da cidade;
- Promover atividades culturais, esportivas e de lazer que proporcionem a integração entre os diferentes bairros da cidade, evitando as atividades que valorizem a competição;
- Implantar uma Política Tributária com caráter redistributivo que promova a justiça social e atenuem as desigualdades existentes;
- Estimular atitudes de solidariedade entre as pessoas, como a instalação de pontos de carona ao longo das vias de acesso ao centro da cidade e abertura de um espaço no site da Prefeitura para Transporte Solidário, tanto para o deslocamento interno no município, quanto para viagens a outros municípios.

### **Apoio à Participação**

- Implantação de um setor, junto à Secretaria de Governo, com a tarefa de dar suporte aos mecanismos de participação popular (Conselhos Municipais, Conselhos Gestores etc.) com espaço físico

para reuniões, infra-estrutura (equipamentos, material didático, computador, telefone, fax etc.) e pessoal de apoio.

- Criação do Conselho da Cidadania (ou Conselho da Cidade), constituído por dois representantes de cada Conselho Municipal existente, devendo manter a articulação com o Conselho do Orçamento Participativo, com discussão dos temas intersetoriais e unificação de pauta.
- Organizar Cursos de Capacitação/Atualização/Formação de Conselheiros, podendo contar com a colaboração da UNESP.

### **Integração Urbano - Rural**, através de diversas ações:

1. Feira do produtor, que talvez precise contar com assessoria/treinamento para a comercialização dos seus produtos;
2. Turismo rural, integrado com as outras alternativas regionais;
3. Recuperação de matas ciliares nas propriedades rurais, envolvendo a participação da UNESP, das escolas dos diferentes níveis, do Grupos de Terceira Idade etc.

### **Desenvolvimento dos Distritos**, integrando:

1. construção de habitações, envolvendo diferentes modalidades e voltadas a diferentes estratos da população;
2. geração de emprego e renda, incluindo o apoio às atividades econômicas existentes e incentivo à instalação de novas;
3. transporte para o distrito-sede e outras localidades que atenda as necessidades e interesses da população;
4. implantação de serviços e equipamentos públicos e comunitários adequados à realidade local, como unidades de saúde, escolas, creches etc.

### **Outras Propostas**

- Melhoria das condições gerais e da salubridade das habitações atuais, produzidas por auto-construção ou outros meios, através de orientação técnica (incluindo adequação do projeto às características do terreno, escolha do material e técnica construtiva), empréstimo de equipamentos e financiamento de material de construção, além de dar continuidade e ampliar a oferta de novas habitações, nas diferentes modalidades.
- Apoio aos estudantes universitários do município que estudam em outras cidades e não apresentam condições financeiras de arcar com as despesas relativas a transporte, alimentação e moradia, através da concessão de Bolsa de Estudo, que poderia ter como



contrapartida a prestação de trabalhos a serem desenvolvidos nos períodos de férias ou ao longo do ano letivo, conforme o caso. Por outro lado, muitos jovens que estudam no Campus local da UNESP, oriundos de Rio Claro ou de outros municípios, que também apresentam carência econômica, poderiam prestar importante colaboração com a administração municipal, nas suas mais variadas áreas de atuação, através de Estágio remunerado.

- Preservação do Patrimônio Histórico do município, incluindo a recuperação das fachadas das casas de comércio da área central, especialmente as da Rua 3, através de incentivos, podendo envolver os tributos municipais, e medidas adicionais que poderiam dinamizar a área tradicional do comércio local, como a proposta muitas vezes ventilada de se implantar o "calçadão", associado a atividades culturais e de lazer.
- Adequação dos atuais Centros Sociais Urbanos atualmente existentes e implantação de novos espaços que tenham o caráter de "Clubes Populares", incluindo quadras esportivas, salão social, piscinas, etc. em diversos bairros. Resultado semelhante poderia ser obtido através da disponibilização de equipamentos públicos e comunitários já existentes, como escolas, creches e EMEI's, para utilização da população dos bairros vizinhos, que contam com quadras esportivas, biblioteca, equipamentos de informática, pátio coberto, TV e Vídeo, que permanecem ociosos em determinados horários, especialmente nos finais de semana e nos períodos de férias.
- Ampliação/intensificação das ações voltadas aos portadores de deficiências, idosos e outros setores da população que se encontram impedidos de circular livremente por todos os lugares da cidade, através das medidas previstas na legislação pertinente, conforme discutida na publicação "Município Acessível ao Cidadão". (CEPAM, 2001)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As propostas de gestão de cidades não são, em si, uma solução para o enfrentamento dos desafios urbanos. Quando um município adota uma delas, muito provavelmente já apresenta certas características que facilitam a adoção de qualquer proposta que se fundamente nos mesmos princípios.

As vantagens em se adotar um dos modelos são a existência de uma metodologia testada e aprovada em diferentes partes do mundo e a possibilidade de estabelecer contatos com outros municípios, através das redes que cada uma das propostas contempla.

Diversas ações desenvolvidas no município de Rio Claro são também desenvolvidas em outros municípios, especialmente os de porte equivalente, embora existam diferenças e especificidades na forma de implementação e até mesmo no conteúdo dos programas e projetos. Cumpre ainda registrar que o fato de apresentar os projetos e atividades desenvolvidos atualmente no município de Rio Claro não significa, necessariamente, que a implantação dos mesmos tenha sido na atual gestão municipal. Isto também não significa que o município esteja em situação perfeita ou que não existam problemas graves ainda não solucionados.

O que se pode concluir do estudo realizado é que **Rio Claro** pode ser uma **Cidade Saudável**, dependendo de como a administração municipal e a sociedade atuarem no sentido de formular e implementar novas políticas públicas, além de manter as existentes. A formalização do pleito de se inserir no Movimento Municípios/Cidades Saudáveis poderá ajudar o município a orientar o seu processo de planejamento no sentido de melhorar as condições de vida da população, protegendo o meio ambiente e garantindo **Saúde para Todos**. Da mesma forma, Rio Claro poderia organizar seu processo de planejamento seguindo a metodologia das outras propostas de gestão de cidades (Agenda 21 Local, Cidades Sustentáveis e Planejamento Estratégico de Cidades), com poucas modificações em relação à prática atual.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ADELAIDE. Segunda Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, 5 a 9 de abril de 1998, Adelaide, Austrália. In Promoção da Saúde ano 1 n. 2, nov/dez, 1999.
- AKERMAN, M. et al. A Concepção de um Projeto de Observatório de Qualidade de Vida: relato de uma experiência em Campinas-SP. In Saúde e Sociedade 6 (2): 83-100, 1997.
- ALMEIDA, E. S. Cidade/Município Saudável - A Questão Estratégica: O Compromisso Político. In Saúde e Sociedade 6 (2): 71-81, 1997.
- ALTVATER, E. O Preço da Riqueza: Pilhagem Ambiental e a Nova (des)Ordem Mundial. São Paulo: Editora UNESP, 1995
- ARRUDA, M. Dívida E(x)terna: Para o capital, tudo; para o social, migalhas. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1999.

- BARBOSA, S. R. C. S. Industrialização, ambiente e condições de vida em Paulínia, SP: as representações de qualidade ambiental e saúde para médicos e pacientes. Dissertação de Mestrado DCS/IFCH/UNICAMP, Campinas, 1990.
- BARROS, E. Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável: Subsídios para a Preparação do Plano Nacional de Ação, I Workshop. COPASAD, 1995. (mimeo)
- BRASIL. Constituição Federal, 1988
- BRASIL. Lei 8.080, de 09 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde - SUS.
- BRASIL. Lei 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso.
- BRASIL. Decreto nº 1.948, de 03 de julho de 1996, que regulamenta Lei 8.842/94, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade que Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, 2001.
- CARDOSO, A. L.& LOOYE, J. W. A Questão Urbana na Rio-92. Documento de Trabalho nº 18. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza, 1993.
- CARVALHO, A. P. A. Ambiente Urbano e Saúde. IGCE/UNESP, 1995 (mimeo)
- CARVALHO, P.F. de; MAURO, C.A. de; COSTA, J.L.R. Planejamento como Agenda Social: buscando a superação da dicotomia políticas econômicas/políticas sociais. Rio Claro, Laboratório de Planejamento Municipal - UNESP, 1994 (mimeo).
- CASTRO, J. Ensaio de geografia humana. 5ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1969.
- CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Fundação Prefeito Faria Lima. Município Acessível ao Cidadão. São Paulo: CEPAM, 2001
- CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992.
- COPASAD - Carta Pan-Americana sobre Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Humano Sustentável - Washington, 1995 (mimeo).
- COSTA, J.L.R. Algumas Reflexões sobre Cidade Saudável. In: Saúde e Sociedade: São Paulo 6 (2) 65-70, ago/dez 1997.
- COSTA, A.M.M.R. A UNESP Aberta à sua Própria Terceira Idade. In: Livro de Resumos do III Seminário UNESP-UNATI, Rio Claro, 2001.
- COSTA, J.L.R. & COSTA, A.M.M.R. A Saúde do Aposentado (e dos quase). In: 1º Congresso Saúde e Trabalho da UNESP, Assis (SP), 2002.
- COSTA, J.L.R. & GOBBI, S. Atividade Física e Saúde. In: 1º Congresso Saúde e Trabalho da UNESP, Assis (SP), 2002.
- COSTA, J.L.R.; CARVALHO, P.F.; MAURO, C.A. Saúde do Trabalhador e Condições de Vida. In: II Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador, 1994 (mimeo).

- DEJOURS, C. A Loucura do Trabalho: Estudo da Psicopatologia do Trabalho. São Paulo: Oboré Editorial, 1987.
- DOWBOR, L. Autonomia Local e Relações Inter-Municipais. São Paulo, 1981 (mimeo).
- \_\_\_\_\_. Governabilidade e Descentralização. São Paulo, 1994 (mimeo).
- ENGELS, F. A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Difel, 1985.
- FLECK, M. P. A et al. Aplicação da versão em português do Instrumento de Avaliação de Qualidade de Vida da Organização Mundial da Saúde (WHOQOL-100), Revista de Saúde Pública, 33(2), 1999.
- FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. A política social brasileira (1930-64): a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE, 1983.
- GARCIA, L. B. dos Reis. 150 Anos da Câmara Municipal de Rio Claro. Câmara Municipal de Rio Claro; Arquivo Público e Histórico de Rio Claro, 1996.
- HABITAT. Sustainable Cities Programme. General Information. Documento do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - CNUAH, 1998.
- \_\_\_\_\_. Living Conditions of Low-Income Older Persons in Human Settlements. Documento do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - CNUAH, 1999.
- \_\_\_\_\_. Programa de Ciudades Sustentables (PCS). Documento do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - CNUAH, 2000.
- JABOTICABAL (SP). Jaboticabal Sustentável. Informativo do Projeto Sustentabilidade em Políticas Urbanas, nº 1. Fevereiro, 2000.
- JUIZ DE FORA (MG). Diagnóstico Plano JF. Informativo do Planejamento Estratégico de Juiz de Fora, 1998.
- JUNQUEIRA, L. Intersetorialidade e Saúde. In Saúde e Sociedade 6 (2): 33-40, 1997
- LÉVI-STRAUSS, C. Antropologia Estrutural Dois. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- MAURO, C.A. de (Coord.). Laudos Periciais em Depredações Ambientais. Laboratório de Planejamento Municipal - IGCE-UNESP. Rio Claro (SP), 1997.
- MAURO, C.A. de et al. Políticas Municipais para o Idoso – O Exemplo de Rio Claro. In Livro de Resumos do III Seminário UNESP-UNATI, Rio Claro, 2001.
- MEADOWS, D.H. Limites do Crescimento. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- MOURA, S. Inovações Municipais no Brasil Recente: Impulsos da Democratização e da Crise. In: FACHIN, R.C. e CHANLAT, A. Governo Municipal na América Latina. Porto Alegre: Sulina/Editora UFRGS, 1998.

- NIJKAMP, P. & PERRELS, A . Sustainable Cities in Europe: A Comparative Analysis of Urban Energy-Environmental Policies. London: Earthscan, 1994.
- OMS - Organização Mundial da Saúde. Veinte Pasos para Formular un Proyecto de Ciudades Sanas, Washington, 1995 (mimeo).
- OPS - Organización Panamericana de la Salud - Municipios Saludables. In: Comunicación para la Salud, nº 11, Washington, 1997.
- PESSOA, S.B. Ensaio Médico-Sociais. São Paulo: CEBES/HUCITEC, 1978.
- PLANO DIRETOR - Participação da Comunidade. Rio Claro, 1991. (mimeo)
- PORTO ALEGRE MAIS. Cidade Constituinte, 1993. (mimeo)
- QUAINI, M. Marxismo e Geografia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- RIO CLARO. Lei Orgânica do Município, 1990
- RIO CLARO. Relatório Final da III Conferência Municipal de Saúde de Rio Claro, 1997
- RIO CLARO. Texto de apoio da Conferência Municipal "Rio Claro, Cidade Viva". Prefeitura Municipal de Rio Claro, 2000.
- RODRIGUES VARGAS, F. Autonomia Municipal e Desenvolvimento Local na Colômbia: Tendências de Autogestão Comunitária em Ambiente de Planejamento Integral. In: FACHIN, R.C. e CHANLAT, A. Governo Municipal na América Latina. Porto Alegre: Sulina/Editora UFRGS, 1998.
- ROSEN, G. Uma História da Saúde Pública. São Paulo: Editora UNESP, 1994
- SACHS, I. Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento. São Paulo: Vértice, 1997.
- SÃO PAULO. Lei 10.765, de 19 de fevereiro de 2001, Cria o Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS, 2001.
- SIMMEL, G.A. A Metrópole e a Vida Mental. In: VELHO, O. G. (Org.) O Fenômeno Urbano. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1973.
- SINGER, Paul et al. Prevenir e curar: o controle social através dos serviços de saúde. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1988.
- SNOW, J. Sobre a Maneira de Transmissão do Cólera. Rio de Janeiro: USAID, 1976.
- SOUTO, A L.S. et al. Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo: Pólis, 1995.
- SOUZA, Amaury (org.) Qualidade de vida urbana. (Debates Urbanos, 7). 2ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984.
- VITÓRIA (ES). Agenda 21: Vitória do Futuro. Cadernos de Meio Ambiente, Vol. 1, Prefeitura Municipal de Vitória, 1997.

## **APÊNDICE 1 - A ORIGEM DA SAÚDE PÚBLICA E A CIDADE**

Com a intensificação do desenvolvimento das indústrias no início do século XIX, na Inglaterra, houve um crescimento rápido das cidades com milhares de trabalhadores vivendo em condições muito precárias. Em função disso, no início da década de 1830, foi constituída "uma Comissão Real para investigar a prática e a administração da Lei dos Pobres", sendo nomeado como seu assistente (que posteriormente assumiu a chefia) Edwin Chadwick, adepto da teoria miasmática das febres epidêmicas, tendo se tornado um dos expoentes do sanitarismo inglês. "E, embora não estivesse certa, essa idéia forneceu um terreno para a ação sanitária. Assim vemos que, no curso da História, muitas vezes coisas não são completamente claras ou completamente escuras, e idéias erradas podem ser usadas de modo produtivo" (Rosen, 1994).

A Comissão Real, de início, limitou suas observações e ações a Londres mas, por orientação do Governo estendeu sua abrangência, incluindo toda a Inglaterra e o País de Gales. O Relatório Final deste trabalho

“não é obra de amador. Cheio de detalhes vívidos acerca das condições existentes, contém um esforço sério, distrito a distrito, para relacionar essas condições com variações nas taxas de mortalidade e com níveis econômicos. No relatório se expunha, ainda, com clareza dogmática, uma teoria epidemiológica ajustada a muitos dos fatos conhecidos. Desse solo nasceram os princípios sobre os quais a reforma sanitária e a ação comunitária em saúde, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos e, em menor extensão, no continente, se sustentaram pelos próximos cinquenta ou sessenta anos. Para os primeiros trabalhadores da Saúde Pública, esses princípios se constituíram na lei e no evangelho do trabalho comunitário. Em sua maior parte, eles continuam tão válidos como quando foram enunciados. Em verdade, todo programa de saúde em um país subdesenvolvido se apóia muito, ainda hoje, nos princípios estabelecidos por Chadwick mais de cem anos atrás”. (Rosen, 1994)

Ainda segundo Rosen (1994), “o relatório provou, acima de qualquer dúvida, estar a doença, em especial a doença comunicável, relacionada com a imundície do ambiente, por falta de escoamento, de abastecimento d’água e de meios para remover refugos das casas e das ruas. O apego de Chadwick à teoria de que as febres epidêmicas se deviam a miasmas originários de animais e de matéria vegetal em decomposição concentrava ainda mais a atenção sobre esses problemas. ... Desde então, a imundície deixou de ser um assunto apenas particular, e se ergueu ao nível de um importante inimigo da saúde comunitária”. Ou seja, tornou-se uma questão social e, como tal, merecedora a ação do Estado no seu controle.

Rosen (1994) destaca que, além disso, a partir de então, há uma mudança no papel do médico em relação aos problemas de saúde, apresentando o seguinte fragmento do Relatório de Chadwick:

“As grandes medidas preventivas, drenagem, limpeza das ruas e das casas, através de suprimento d’água e de melhor sistema de esgotos e, em especial, a introdução de modos mais baratos e mais eficientes de remover da cidade todos os refugos nocivos, são operações para as quais devemos buscar ajuda na ciência da Engenharia Civil e não no médico. Este fez seu trabalho ao indicar que a doença resulta da negligência de medidas administrativas apropriadas, e ao aliviar o sofrimento das vítimas”.

Em 1843, em consequência do relatório de Chadwick, foi criada a Comissão Real para Investigação da Situação das Cidades Grandes e dos Distritos Populosos. "A Comissão desnudou, para todos que desejassem ver, as apavorantes condições existentes. Mostrava-se que superpopulação e congestão, pobreza, crime, insalubridade e mortalidade alta, em geral conviviam" (Rosen, 1994).

Embora estas observações fossem verdadeiras e as medidas propostas efetivamente necessárias, Chadwick e seus companheiros não tiveram sucesso pleno em suas ações, em função de diferentes fatores:

1. Não havia um enfrentamento concreto das causas reais da pobreza e das condições de vida.
2. As medidas adotadas não controlavam todas as endemias e epidemias, por desconhecimento do modo de transmissão de muitas doenças.
3. As ações do Estado, de caráter autoritário, eram baseadas em leis que impunham comportamentos, gerando críticas e oposição dos que defendiam a propriedade e a liberdade.

Além disso, a teoria miasmática, que orientava as ações dos sanitaristas deste período, perdeu força com as descobertas que ocorreram na segunda metade do século XIX, especialmente nas duas últimas décadas, que levaram a uma mudança de paradigma, conhecida como Revolução Pasteuriana. As ações propostas por Pasteur e seus seguidores serviam melhor aos interesses das classes dominantes, na medida em que, além de não tocar na determinação da pobreza, não exigiam intervenções no espaço urbano: pode-se dizer que houve uma "pasteurização" dos problemas urbanos.

Portanto, os primeiros sanitaristas tinham uma grande preocupação com o meio ambiente, especialmente com as condições de vida nas cidades, mas esta ênfase foi perdida na vigência do paradigma pasteuriano. Hoje, a importância da questão ambiental é retomada em propostas sobre a gestão das cidades, particularmente a proposta da Organização Mundial de Saúde, o movimento Cidades Saudáveis, que será analisado posteriormente.



## **APÊNDICE 2 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CNUMAD**

A Resolução 44/228, da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1989, convocou a Conferência que deveria tratar do meio ambiente e desenvolvimento, cujos temas centrais foram debatidos em quatro grandes reuniões preparatórias. Os governos que participariam da Conferência foram solicitados a elaborar relatórios sobre a situação do ambiente e do desenvolvimento em seus países. Muitos países atrasaram a entrega de seus relatórios, o que dificultou a elaboração do Relatório Geral que expressasse a situação do planeta como um todo.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, também conhecida como ECO-92 e RIO-92, aconteceu no Rio de Janeiro, entre os dias 03 e 14 de junho

de 1992, e reuniu 178 nações que deliberaram sobre diversos temas, com destaque para os tratados sobre alterações climáticas e sobre a biodiversidade, a declaração sobre a proteção das florestas e a Agenda 21. A Conferência aprovou, ainda, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também denominada "Carta da Terra".

Paralelamente à Conferência Oficial, aconteceu um encontro de Organizações Não Governamentais de diversos países, denominado "Fórum Global", que também produziu documentos importantes que têm orientado a participação de diferentes segmentos da sociedade civil na luta por melhores condições de vida, nos distintos espaços de ação que se apresentam, desde o nível local até o internacional. Alguns governos, nacionais ou locais, também têm se utilizado dos documentos que foram produzidos ou divulgados por ocasião do Fórum Global.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Carta da Terra – expressa como objetivo "estabelecer uma aliança mundial nova e eqüitativa mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves das sociedades e as pessoas". A Declaração contém 27 Princípios que abordam aspectos gerais e específicos da questão ambiental que mereceram aprofundamento nos demais documentos firmados.

A crítica que muitas vezes se faz à luta ecológica, de que dedica atenção a uma série de agressões ao meio ambiente e a diversas espécies animais e vegetais, esquecendo-se da espécie humana, não pode ser justificativa para a ênfase demasiadamente centrada na espécie humana, desprezando as demais espécies e alguns aspectos da natureza não reconhecidos como essenciais à vida humana.

É o que acontece no primeiro princípio da Carta da Terra, que diz que "*Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza*". (CNUMAD,1992)

Logo de início podem ser feitas duas observações: o caráter antropocêntrico da abordagem dada à questão ambiental e a contraposição homem X natureza, pois embora os textos falem em harmonia, o homem não é considerado como parte da natureza. Seria, talvez, mais interessante afirmar: "Os seres humanos têm direito a uma vida saudável, em harmonia com os demais componentes da Natureza".

O Princípio 2 diz que os países “*possuem o direito soberano de explorar seus próprios recursos, segundo suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento...*” (CNUMAD,1992)

Em relação a este princípio, causa preocupação o uso das expressões *explorar* e *próprios(as)*, pois transmitem uma idéia de uso privado do meio ambiente. A esse respeito, seria interessante recuperar o pensamento de Marx e Engels:

“Do ponto de vista de uma formação econômica superior da sociedade, a propriedade privada do globo terrestre, por parte de alguns indivíduos, parecerá tão absurda como a propriedade privada de um homem, por parte de outro homem. Mesmo uma sociedade inteira, uma nação, e mesmo todas as sociedades de uma mesma época, tomadas em conjunto, não são proprietárias da terra. São somente seus possesores, seus usufrutários e têm o dever de deixá-la melhorada, como *boni patres familias*, às gerações sucessivas.” (Marx, in Quaini, 1979)

Um aspecto interessante a se destacar é que a Declaração enfatiza a importância da participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis (Princípio 10). Contraditoriamente, na Conferência Oficial esta participação foi limitada, o que gerou muitos protestos e motivou a realização do Fórum Global, como apontado anteriormente.

Entre os diversos segmentos que constituem as sociedades atuais, mereceram destaque as mulheres (Princípio 20), os jovens (Princípio 21) e os povos indígenas (Princípio 22). Curiosamente, não são sequer citados na Declaração outros segmentos importantes como os portadores de deficiências (ou pessoas com necessidades especiais) que, segundo a OMS, constituem 10% da população mundial, e os idosos, que constituem o segmento que vem apresentando o maior crescimento proporcional, tanto nos países desenvolvidos como nos demais.

A parte final da Declaração é dedicada ao tema da paz (Princípios 24 a 26) e o último princípio diz que “*os Estados e os povos deveriam cooperar de boa fé e com espírito de solidariedade...*”. Contraditoriamente, os interesses econômicos dos países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, determinaram a posição assumida em relação a diversos pontos dos documentos acordados na Conferência, levando à tomada de decisão no sentido de não subscrever certos tratados.

“Evidencia-se, assim, o caráter extremamente reformista da CNUMAD. Mesmo que identifiquemos alguns avanços no trato

de alguns temas ambientais, não podemos deixar de denunciar o seu caráter conservador/retrógrado ao omitir, na sua pauta, qualquer crítica efetiva à totalidade pertinente à questão: o sistema capitalista mundial. Portanto, as estratégias desenhadas na ECO-92 têm suas limitações, no próprio sistema vigente, uma vez que não enfrentam as contradições da totalidade pertinente à questão. Somente enfrentando estas contradições pode-se enfrentar a questão ambiental numa abordagem transformadora/progressista. A questão ambiental é, antes de tudo, uma questão social. Em toda a história da humanidade, modos de organização social e modos de transformação da natureza são instâncias interativas de uma mesma entidade, a entidade sociedade-natureza, que o movimento do capitalismo colocou em escala planetária: o sistema capitalista mundial. As questões ambientais, no mundo contemporâneo, vêm colocando as contradições do desenvolvimento capitalista, cujas soluções demandam uma nova ordem mundial". (Carvalho et al., 1993)

## **A Agenda 21**

Entre os documentos firmados durante a CNUMAD, a Agenda 21 é o de caráter mais abrangente e que tem apresentado desdobramentos mais amplos.

"A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental". (Cardoso & Looye, 1993)

O documento final da Agenda 21 é extenso, com 40 capítulos, tendo mais de 900 páginas. Os 170 países signatários assumiram o compromisso de construir a sua própria Agenda 21, em consonância com a global.

O texto da Agenda 21 inicia nos seguintes termos:

*"A humanidade se encontra em um momento de definição histórica. Defrontamo-nos com a perpetuação das disparidades existentes entre as nações e no interior delas, o agravamento da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende nosso bem-estar. Não obstante, caso se integrem as preocupações relativas a meio ambiente e desenvolvimento e a elas se dedique mais atenção, será possível satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível de vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais*

*próspero e seguro. São metas que nação alguma pode atingir sozinha; juntos, porém, podemos - em uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável” (CNUMAD,1992).*

Uma observação que pode ser feita em relação à CNUMAD, em geral, e à Agenda 21, em particular, é que a idéia de controle da natalidade está fortemente presente ao longo dos documentos, ainda que, na maioria das vezes, de forma velada. Esta atitude demonstra uma simplificação da análise da questão e fornece argumentos para uma ingerência dos organismos internacionais, e até mesmo de alguns países, na política demográfica dos países em desenvolvimento. A Agenda 21 contém um Capítulo sobre Dinâmica Demográfica e Sustentabilidade, relativamente extenso, que aborda à exaustão a questão do crescimento da população mundial, porém praticamente não toca no tema referente ao rápido crescimento da população idosa, tanto em termos relativos, quanto absolutos, no mundo todo e, em particular, nos países em desenvolvimento.

Embora o objetivo deste trabalho seja destacar a questão local, é importante comentar alguns aspectos gerais apresentados nos dois capítulos iniciais da Agenda 21.

No Capítulo I, três tópicos merecem observação:

*“O cumprimento dos objetivos da Agenda 21 acerca de desenvolvimento e meio ambiente exigirá um fluxo substancial de recursos financeiros novos e adicionais para os países em desenvolvimento, destinados a cobrir os custos incrementais necessários às ações que esses países deverão empreender para fazer frente aos problemas ambientais mundiais e acelerar o desenvolvimento sustentável...” (CNUMAD,1992)*

O que se observa, na prática, é que os países em desenvolvimento têm comprometido boa parte de seus recursos com o pagamento da dívida externa e que poucos “recursos financeiros novos e adicionais” têm sido transferidos a estes países. Segundo Arruda, “o Brasil está se endividando ainda mais para pagar dívidas anteriores, em vez de apoiar-se nos seus próprios recursos e aplicá-los no desenvolvimento da economia e nos programas sociais e ambientais” (Arruda, 1999).

*“Na implementação das áreas pertinentes de programas identificados na Agenda 21, especial atenção deverá ser dedicada às circunstâncias específicas com que se defrontam as economias em transição. É necessário reconhecer, ainda, que tais países enfrentam dificuldades sem precedentes na transformação de suas economias, em alguns casos em meio a considerável tensão social e política.” (CNUMAD,1992)*

Neste trecho, parece haver uma preocupação com as conseqüências dessa "tensão social e política" em alguns países para a paz mundial, ou que tal situação possa levar à adoção de regimes políticos contrários aos interesses do capitalismo mundial.

*"...A Agenda 21 é um programa dinâmico. Ela será levada a cabo pelos diversos atores, segundo as diferentes situações, capacidades e prioridades dos países e regiões, e com plena observância de todos os princípios contidos na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento..."*  
(CNUMAD,1992)

Este tópico demonstra a vinculação existente entre dois dos mais importantes documentos firmados na CNUMAD. Além disso, há o reconhecimento de que a Agenda 21 constitui-se em um processo dinâmico.

No Capítulo 2, o texto da Agenda 21, embora tente mostrar confiança no desenvolvimento de uma nova ordem mundial, fundada na "cooperação e solidariedade genuínos", reconhece que se esta não ocorrer, a sustentabilidade do planeta se inviabiliza, como demonstra o texto a seguir:

*"Para fazer frente aos desafios do meio ambiente e do desenvolvimento, os Estados decidiram estabelecer uma nova parceria mundial. Essa parceria compromete todos os Estados a estabelecer um diálogo permanente e construtivo, inspirado na necessidade de atingir uma economia em nível mundial mais eficiente e eqüitativa, sem perder de vista a interdependência crescente da comunidade das nações e o fato de que o desenvolvimento sustentável deve tornar-se um item prioritário na agenda da comunidade internacional. Reconhece-se que, para que essa nova parceria tenha êxito, é importante superar os confrontos e promover um clima de cooperação e solidariedade genuínos. É igualmente importante fortalecer as políticas nacionais e internacionais, bem como a cooperação multinacional, para acomodar-se às novas circunstâncias."*  
(CNUMAD,1992)

O discurso de Fidel Castro (1992) na CNUMAD aborda a questão nos seguintes termos:

*"Uma importante espécie biológica está em risco de desaparecer pela rápida e progressiva liquidação de suas condições naturais de vida: o homem. Agora tomamos consciência deste problema quando é quase tarde para impedi-lo.*

Se se quer salvar a humanidade dessa autodestruição, há que se distribuir melhor as riquezas e as tecnologias disponíveis no planeta. Menos luxo e menos desperdício em uns poucos países para que haja menos pobreza e menos fome em grande parte da Terra. Não mais transferência ao Terceiro Mundo de estilos de vida e hábitos de consumo que arruinam o meio ambiente. Faça-se mais racional a vida humana. Aplique-se uma ordem econômica internacional justa. Utilize-se toda a ciência necessária para o desenvolvimento sustentável sem contaminação. Pague-se a dívida ecológica e não a dívida externa. Desapareça a fome e não o homem”.

As Organizações Não Governamentais - ONGs (1992) afirmam na Declaração Final do Fórum Global que:

“tomamos consciência da contradição existente nesse modelo de civilização dominante iníquo e insustentável, construído sob o mito do crescimento ilimitado e sem levar em consideração a finitude da Terra. Entendemos, por isso, que a salvação do planeta e de seus povos de hoje e de amanhã, requer a elaboração de um novo projeto civilizatório, fundado sob uma ética que determine e fundamente limites, prudência, respeito à diversidade, solidariedade, justiça e liberdade...”.

O texto da Agenda 21 aborda uma série de aspectos da relação desenvolvimento x meio ambiente, reconhecendo a importância do nível local. O documento propõe que os temas da Agenda 21 sejam aplicados no nível local, o que passou a ser conhecido como Agenda 21 Local e tem orientado o planejamento e o desenvolvimento de um grande número de cidades em diferentes países. (CNUMAD, 1992)

## **APÊNDICE 3 - OUTRAS PROPOSTAS DE GESTÃO DE CIDADES**

### **Agenda 21 Local**

O documento final da Agenda 21 é extenso, com 40 capítulos, tendo mais de 900 páginas. Os 170 países signatários assumiram o compromisso de construir a sua própria Agenda 21, em consonância com a global.

“Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem a política e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de

políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável." (CNUMAD, 1992)

Para atingir este objetivo, "cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma 'Agenda 21 Local'. Por meio de consultas e da promoção de consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais locais, obtendo assim as informações necessárias para formular as melhores estratégias. O processo de consultas aumentará a consciência das famílias em relação às questões do desenvolvimento sustentável. Os programas, as políticas, as leis e os regulamentos das autoridades locais destinados a cumprir os objetivos da Agenda 21 serão avaliados e modificados com base nos programas locais adotados." (CNUMAD, 1992)

A proposta de elaboração da Agenda 21 Local compreende:

1. Preparação - constituição de um grupo de trabalho que deverá iniciar os entendimentos entre Executivo, Legislativo e Comunidade e reunir informações sobre as questões básicas.
2. Processos Internos - "planejamento" do processo de planejamento e formalização do compromisso do Executivo (incluindo os Secretários) e do Legislativo com relação à elaboração e implementação da Agenda 21 Local.
3. Primeiros Passos e Financiamento - preparação da criação do Fórum Ambiental da Agenda 21 Local e solicitação de recursos para o desenvolvimento dos trabalhos junto a organismos nacionais e internacionais.
4. Fórum Ambiental - órgão fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos na medida em que promove discussões, constitui Grupos de Trabalho etc. Deve incluir representantes dos três poderes e da sociedade civil e ter uma Direção Executiva, eleita por seus membros.
5. Parceria com a Comunidade - estímulo constante à participação da população, envolvendo a mídia local para informação, conscientização e mobilização popular.
6. Visão de Comunidade - o Fórum Ambiental deve preparar uma Declaração que explicita as bases filosóficas do programa e que inclua a visão do futuro desejado pela comunidade, representando os diferentes pontos de vista dos munícipes.
7. Identificação dos Problemas e suas Causas - através de análise objetiva e subjetiva (o que a comunidade percebe como problema), considerando as tendências futuras.



8. Indicadores - a escolha dos indicadores a serem adotados deve contar com a participação da sociedade e estes devem corresponder a modelos ou padrões que permitam avaliação comparativa.
9. Identificação de opções de ação e estabelecimento de metas - as opções de ação listadas devem ser analisadas levando em consideração os impactos ambiental e social e a relação custo-benefício; as metas devem incluir prazos e serem alcançáveis, específicas e mensuráveis.
10. Estabelecimento de Programas - que permitam alcançar as metas estabelecidas e que possibilitem análise de compatibilidade.
11. Formalização do Plano de Ação - os programas articulados devem constituir o Plano que deve ser publicado e submetido à consulta popular antes da implementação.
12. Acompanhamento e Avaliação - a implementação deve ser avaliada continuamente e os ajustes de programas devem ser feitos sempre que necessário.

## **Cidades Sustentáveis**

Cidades Sustentáveis são cidades onde os interesses sócio-econômicos crescem em harmonia (co-evolução) com interesses energéticos e ambientais, no sentido de garantir continuidade nas mudanças (Nijkamp & Perrels, 1994). Cidade Sustentável é aquela onde a realização do desenvolvimento social, econômico e físico é levada até o fim. (HABITAT,2000)

O Programa Cidades Sustentáveis – PCS – tem o objetivo de “criar a capacidade necessária para o planejamento e a gestão urbana nos diferentes níveis. O Programa também é um fórum no qual todos podem expressar sua opinião e através do qual se pode mobilizar e aplicar distintos recursos locais. O PCS estimula a participação dos interessados diretos, de todos os setores da sociedade urbana. Com este critério prático se garante um desenvolvimento sustentável e equitativo. (HABITAT, 2000)

A principal forma de atuação do PCS é a cooperação técnica aos municípios, destinada a capacitar e habilitar as autoridades locais e seus parceiros nos setores público, privado e comunitário, no campo do planejamento e gestão ambiental. Os grupos de trabalho intersetoriais e dedicados a temas específicos, integrados pelos interessados diretos da cidade constituem o eixo central do programa. (HABITAT, 2000)

Diversas cidades, de diferentes partes do mundo, em vários estágios de desenvolvimento do projeto, fazem parte do Programa

Cidades Sustentáveis. No Brasil, o Município de Jaboticabal (SP) vem desenvolvendo esta experiência. (Jaboticabal,2000)

Alguns princípios gerais para a sustentabilidade:

- controlar as diversas formas de poluição;
- usar cuidadosamente os recursos naturais;
- proteger todas as espécies de animais e plantas;
- viabilizar maior igualdade de oportunidades;
- reduzir as desigualdades sociais;
- respeitar as diferenças culturais;
- estimular a participação da sociedade na tomada de decisão;
- desenvolver a cidadania ativa;
- realizar o potencial econômico, considerando os aspectos sócio-ambientais;
- implementar projetos de geração de trabalho e renda.

### **Planejamento Estratégico de Cidades**

Enquanto o planejamento clássico pressupõe que as tendências atuais serão mantidas, o planejamento estratégico admite novas tendências, descontinuidades e surpresas, focalizando alternativas para aproveitar novas oportunidades. Por isso, favorece a tomada de decisões no presente, em função das suas conseqüências futuras.

“O Plano Estratégico é uma ação intencional e organizada, que se fundamenta na participação e na busca de consenso em todas as suas fases. Seu desafio é dotar o município de um instrumento capaz de reunir interesses maiores da sociedade, com força suficiente para dar continuidade às ações públicas e privadas de transformação da cidade. Não se trata de um plano de governo, mas da concepção de um modelo de cidade que seja melhor para se viver e trabalhar.” (Juiz de Fora, 1998)

O planejamento estratégico de cidades persegue um objetivo tríplice:

- A determinação de objetivos estratégicos para a cidade, que permitam alcançar uma posição de competitividade e a melhoria da qualidade de vida a curto, médio e longo prazos.
- O estímulo da convergência das ações de todos os agentes com capacidade e recursos organizacionais, humanos ou financeiros para conceber e realizar um projeto possível de cidade desejada.
- O desenvolvimento equilibrado e sustentado, conciliando crescimento econômico com qualidade de vida, a partir do envolvimento e da mobilização de toda comunidade.

A elaboração do Plano conta com os seguintes órgãos básicos:

- Conselho da Cidade - tem o caráter de assembléia geral, constituindo-se no órgão máximo de participação, tanto das

instituições como dos cidadãos, e tem por função homologar e aprovar as Diretrizes do Plano, incluindo diagnóstico, objetivos e estratégias.

- Conselho Diretor - órgão de caráter deliberativo, responsável pelo processo de elaboração do Plano, orientando e acompanhando as decisões do Comitê Executivo.
- Comitê Executivo - órgão de operacionalização, que fornece o suporte técnico para organizar, coordenar e dar operacionalidade à elaboração e implementação do Plano.
- Consórcio Mantenedor - "entidade sem fins lucrativos", constituído pela "parceria entre os setores público e privado", que atua como "órgão de financiamento", responsável pelo "acompanhamento e custeio das despesas de divulgação, mobilização, administração, consultoria e manutenção do Plano JF". (Juiz de Fora, 1998)

#### **APÊNDICE 4 - INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DE GESTÃO DE CIDADES**

Todas as vezes que se fala em desenvolvimento e em propostas de gestão das cidades, surge a discussão sobre a necessidade de se utilizar algum indicador que permita comparar diferentes experiências, bem como avaliar uma mesma realidade ao longo de um dado período de tempo.

O IDH - Índice de Desenvolvimento Humano vem sendo utilizado pelos organismos da ONU para aferir a qualidade de vida dos diferentes países e regiões, permitindo a comparação entre eles. Tem o mérito de incluir outros indicadores, além da renda per capita, que refletem as condições de vida e o nível educacional da população. No

entanto, o IDH vem se mostrando um índice insuficiente para indicar a complexidade dos fatores que determinam a qualidade de vida. Em função disso, diferentes entidades têm proposto outros índices, mais complexos e mais abrangentes. Entre os diferentes índices que vêm sendo propostos, merecem referência os que estão sendo utilizados nos municípios que participam das propostas analisadas neste estudo.

O Instituto PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, propõe um índice para grandes municípios baseado em quatro indicadores sintéticos: renda, alfabetização, saneamento básico e habitação (PÓLIS, 1995). O município de Juiz de Fora (MG) utilizou este índice como base para formular o Índice Municipal de Juiz de Fora.

O município de Jaboticabal (SP) vem discutindo diversos indicadores, com destaque para o IQV – Índice de Qualidade de Vida Urbana, implementado em Belo Horizonte (MG) com a finalidade de possibilitar o balizamento de diferentes regiões intra-urbanas.

O município de Campinas (SP), quando aderiu ao Movimento de Municípios Saudáveis, desenvolveu o “Indicador de Qualidade de Vida”, também representado pela sigla IQV, que utiliza seis variáveis-referência: renda, saúde, educação, transporte, habitação e meio ambiente. Uma novidade do trabalho de Campinas, foi a utilização das Unidades Territoriais Básicas (UTB), definidas no Plano Diretor do Município. Outra singularidade desta experiência foi a implantação do Observatório da Qualidade de Vida do Município de Campinas, com o objetivo de “introduzir gradualmente na cultura de gestão do município de Campinas mecanismos sistêmicos e periódicos de acompanhamento histórico da qualidade de vida na cidade”. (Akerman et al., 1997)

O IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em parceria com o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Prefeitura do Rio de Janeiro (RJ) criou o ICV – Índice de Condições de Vida, que combina 27 indicadores, agrupados em seis sub-índices:

ICV-Educação: mede o acesso ao conhecimento, incluindo, além do analfabetismo, quatro itens que indicam o tempo de estudo da população.

ICV-Infância: combina quatro itens que indicam freqüência à escola, defasagem escolar e trabalho infantil.

ICV-Trabalho: conta com sete itens que avaliam desemprego, vínculo formal (carteira assinada), salário etc.

ICV-Habitação: leva em conta quatro itens, incluindo número de pessoas por domicílio, material utilizado na construção e saneamento básico.

ICV-Renda: utiliza cinco itens, tais como: renda familiar per capita, porcentagem de pobres, desigualdade de renda etc.

ICV-Longevidade: utiliza dois itens: esperança de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil.

Os diferentes índices mencionados, embora utilizem indicadores reconhecidos como determinantes da saúde, raramente fazem referência a indicadores específicos da saúde. A Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS e o Ministério da Saúde do Brasil criaram a Rede Interagencial de Informações Para a Saúde – RIPSa, que reúne instituições representativas dos segmentos técnico-científicos envolvidos na produção e análise de dados de interesse para a saúde. A Rede disponibiliza os Indicadores e Dados Básicos – IDB, que incluem dados demográficos, sócio-econômicos, de mortalidade, de morbidade, de fatores de risco, de recursos e de cobertura dos serviços e ações de saúde. Com relação aos indicadores do nível de saúde, é importante lembrar que há uma defasagem no tempo, ora maior, ora menor, entre as ações desenvolvidas e as conseqüências na saúde da população.

A Organização Mundial de Saúde propôs o “Instrumento de Avaliação de Qualidade de Vida”, disponível em 20 idiomas, e que consta de 100 questões, divididas em seis domínios, a saber: físico, psicológico, nível de independência, relações sociais, meio ambiente e religiosidade/crenças. Identificado pela sigla WHOQOL-100, em função da denominação em língua inglesa, este indicador constitui-se em um instrumento de auto-avaliação e é auto-aplicável. Estudo realizado recentemente, indicou que “esse instrumento tem papel importante no estudo da qualidade de vida no Brasil, além de possibilitar comparação com dados de outros países”. (Fleck, 1999)

A Assembléia Legislativa de São Paulo constituiu, em 1999, o “Fórum São Paulo Século XXI: Pensando São Paulo”, com 16 grupos de trabalho, que contaram com a participação de parlamentares, representantes de órgãos estaduais e municipais, de universidades, de organizações não-governamentais, de trabalhadores, de empresários, entre outros. Um dos produtos do fórum, após 18 meses de trabalho, foi a proposta do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, instituído através da Lei 10.765, de 19 de fevereiro de 2001. O IPRS “será elaborado a partir de dados fornecidos pelos Municípios e considerará indicadores de resultados, esforços e participação social, especialmente nas áreas de saúde, educação, renda, finanças públicas e desenvolvimento urbano”. (São Paulo, 2001)

Segundo a Lei, “os Municípios que omitirem ou não prestarem as informações para elaboração do IPRS no prazo solicitado poderão ser:

I - Incluídos no Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais, criado pela Lei nº 10.475, de 21 de dezembro de 1999;

II - Proibidos de firmar convênios com o governo estadual” (São Paulo, 2001).

A implementação do IPRS, dependendo da forma com que venha a ocorrer, poderá ser um importante instrumento para a avaliação comparativa dos municípios paulistas, bem como fornecer elementos para a atuação da sociedade na defesa de seus interesses.

Embora inequivocamente necessários, os diferentes índices e indicadores utilizados têm sido criticados por diversos autores.

“Renda, saúde, emprego, habitação, educação ou segurança pessoal são apenas algumas das dimensões que permitem uma avaliação das condições de vida prevalentes. Esses julgamentos sobre necessidades sociais baseiam-se amiúde em uma descrição do quadro existente de carências e quase sempre se fazem acompanhar de recomendações quanto à forma que a intervenção corretiva do poder público deveria tomar. As estatísticas oficiais facultam a elaboração de descrições razoavelmente adequadas dos perfis de distribuição desses bens. Característica marcante dessas séries de medidas é a predominância de medidas objetivas. (...)

Nem todos os domínios da vida cotidiana, entretanto, são passíveis de descrição e avaliação a partir das estatísticas oficiais existentes. (...)

Daí a acolhida encontrada pelas iniciativas de aferição direta da qualidade de vida, através de indicadores sociais que permitissem acompanhar a evolução dos níveis de bem-estar social, fixando metas e prioridades para a ação governamental e eventualmente contribuindo para a correção do curso da política pública”. (Souza, 1984)

Assim, por mais adequado que seja o índice utilizado, certos aspectos da vida de uma sociedade dificilmente serão considerados:

“Em geral, a pobreza tem sido medida na perspectiva de carências, necessidades básicas insatisfeitas ou exclusão – falta de moradias adequadas, acesso à saúde e à educação, acesso aos serviços básicos. A importância da medida do impacto da situação material na qualidade de vida dos grupos é inquestionável. Porém é importante pensar-se também em outras variáveis mais difíceis de serem medidas, como as sócio-culturais de conduta, atitudes e auto-estima, e seu impacto nas relações sociais dos sujeitos com seus grupos e destes entre si”. (Souto, 1995)

Ao concluir a discussão sobre indicadores para a avaliação de administrações municipais, Souto diz que “cabe ressaltar que os indicadores, por melhores que sejam, expressam apenas aspectos parciais, sendo incapazes de refletir todas as dimensões da realidade, muitas delas não mensuráveis numericamente, como por exemplo a cultural, a sociabilidade e outras”. (Souto, 1995)

Apesar desta dificuldade, as diferentes propostas de gestão das cidades analisadas anteriormente buscam estabelecer seus próprios índices ou promovem adaptações de índices já existentes.

“Qualidade de vida é um conceito abstrato e complexo, podendo ser determinado por vários indicadores e índices ponderados; e por melhores que sejam, expressam aspectos parciais, sendo, portanto, incapazes de refletir toda a dimensão da realidade. Além disto, muitos não podem ser mensurados numericamente. Por outro lado, as escolhas dos índices é determinada por diversos fatores, de tal modo que os elementos que o compõem poderão ser questionados. O importante é que os critérios e os indicadores utilizados sejam públicos, o que permitirá, no mínimo, contribuir para o seu aprimoramento enquanto instrumento de planejamento.” (Juiz de Fora, 1998)

A experiência acumulada permite afirmar que “os indicadores que uma sociedade escolhe para aprender sobre si mesma são surpreendentemente poderosos. Eles refletem valores coletivos e dão informações para decisões coletivas... A idéia de ter cidadãos escolhendo seus próprios indicadores é nova e intensamente democrática”. (Meadows, apud Cardoso & Looye, 1993)

**Sobre o Autor :** JOSÉ LUIZ RIANI COSTA é natural de Rio Claro, casado e pai de cinco filhos. É Médico (UNICAMP - 1977), com Especialização em Medicina do Trabalho (UNICAMP - 1979), Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ENAP - 1990), Mestrado em Medicina (UNICAMP - 1983) e Doutorado em Saúde Coletiva (UNICAMP - 2002). É Professor da UNESP, hoje no Campus de Rio Claro, tendo atuado também nos Campus de Botucatu (Faculdade de Medicina) e Araraquara (Curso de Administração Pública), além da UNICAMP (Faculdade de Ciências Médicas) e Universidade de Brasília – UnB (Faculdade de Ciências da Saúde). Foi Secretário de Segurança e Medicina do Trabalho, no Ministério do Trabalho, e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, junto aos Ministérios da Saúde e da Economia, Fazenda e Planejamento, e Secretário Municipal de Saúde de Rio Claro. Assessorou a Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS,

com trabalhos realizados no Brasil, Colômbia e Bolívia. Atuou junto à Assembléia Nacional Constituinte e representou o Brasil em Conferências Internacionais do Trabalho, na Suíça, e em missões técnicas no Canadá, Itália, Portugal e Espanha.