

cidadania EM CONSTRUÇÃO

Os desafios para uma cidadania ativa

COMO AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DO TERRITÓRIO DO
INCID PODEM SE FORTALECER PARA ALCANÇAREM UM HORIZONTE
DE DIREITOS MAIS IGUALITÁRIOS



www.incid.org.br
incid@ibase.br

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES
SOCIAIS E ECONÔMICAS**

Av. Rio Branco, 124 / 8º andar
20040-916 • Rio de Janeiro • RJ
Tel: (21) 2178-9400
Fax: (21) 2178-9402
e-mail: comunicação@ibase.obr

COORDENADOR-GERAL DO PROJETO
Cândido Grzybowski

COORDENADORA TÉCNICA
Nahyda Franca

COORDENADORA DE CAMPO
Rita Corrêa Brandão

PESQUISADORAS
Adriana B. Cardoso, Carolina de Freitas
Pereira e Renata Feno Neves

ASSISTENTE DE PESQUISA
Rozi Billo

ESTAGIÁRIAS
Daiana da Silva e Suellem Henriques
da Silva

**CONSULTORES(AS) DO GRUPO DE
REFERÊNCIA TÉCNICO CIENTÍFICO**
Alexandre Ciconello, Adhemar Mineiro,
Débora Santana de Oliveira, Flávio Comim,
Ilma Rezende, Marcos Otavio Bezerra,
Napoleão Miranda, Regina Novaes,
Sônia Fleury e Wilson Madeira Filho

SUPERVISORES(AS) DE CAMPO
Gênesis de Oliveira Pereira,
Janaína Gralato Batista e
Robson de Aguiar Oliveira

ARTICULADORES(AS) LOCAIS

Ariel Rimes Schottz, Manuela de Almeida
Castor do Amaral, Gerson Vieira Lima,
Luciano Gomes Franklin, Karla Karina
Santos da Costa, Bruna Lasse de Araújo,
Jéssica Miranda e Renata Bazilio

TEXTO

Luciana Conti, Martha Neiva Moreira
e equipe Incid

ORGANIZAÇÃO

Nahyda Franca e Rita Brandão

IMPRESSÃO

Colorset
3 mil exemplares

A versão on-line desta edição de
cidadaniaEMCONSTRUÇÃO está em
www.incid.org.br

Os artigos assinados nesta publicação
não traduzem necessariamente as
opiniões do Ibase.

O Ibase adota a linguagem de gênero
em suas publicações.

PUBLICADO SOB LICENÇA CREATIVE COMMONS.
ALGUNS DIREITOS RESERVADOS:



PARCERIA

PETROBRAS
PROGRAMA
DESENVOLVIMENTO
& CIDADANIA



GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

REALIZAÇÃO

ibase.

cidadania EM CONSTRUÇÃO

NOVEMBRO 2013

UMA PUBLICAÇÃO DO PROJETO INCID



- 07 ● TERRITÓRIO
- 18 ● CONSELHOS
- 23 ● DIÁLOGO
- 28 ● TRANSPARÊNCIA
- 34 ● BANCO DE DADOS
- 40 ● DESAFIOS

- 14 **Comperj: acesso ao trabalho e migração**
MARCOS OTAVIO BEZERRA
- 22 **Cidadania levada a sério**
NAPOLEÃO MIRANDA
- 27 **Da cidadania abstrata para a cidadania concreta**
DÉBORA SANTANA DE OLIVEIRA
- 32 **Cidadania como metáfora**
WILSON MADEIRA FILHO
- 33 **Falta transparência**
ILMA REZENDE
- 44 **Juventude, cidadania e políticas públicas. Notas sobre indicadores de avaliação**
REGINA NOVAES

Graças ao Incid, o Ibase pode enfrentar novos desafios

O INCID SE TORNOU
UMA FORMA DE
INCIDÊNCIA E AÇÃO
POLÍTICA DA REDE DE
ORGANIZAÇÕES DO
TERRITÓRIO CIDADÃO
EM CONSTRUÇÃO NA
ÁREA DE INFLUÊNCIA
DO COMPERJ

POR CÂNDIDO GRZYBOWSKI*

Desde a sua criação, em 1981, a questão da democracia está no DNA do Ibase como organização da sociedade civil. Sua razão de ser, seu ideário, suas propostas e ações, suas campanhas públicas, tudo enfim tem a construção da democracia entre nós como referência. Democracia como projeto e como método de edificação de sociedades justas e sustentáveis, sem discriminações ou exclusões. Os três objetivos estratégicos do Ibase, atualizados e renovados segundo as conjunturas, os desafios e as possibilidades, são até hoje: a) desenvolver uma cultura democrática de valores, de princípios éticos e de direitos e responsabilidades cidadãos no seio das sociedades civis; b) contribuir para que as identidades e o tecido associativo da diversidade dos sujeitos que compõem a cidadania se expressem plenamente e sejam reconhecidos como capacidade instituinte e constituinte da democracia; c) ser o Ibase, ele mesmo, como organização de cidadania ativa, solidário e parceiro na participação e incidência cidadã desses sujeitos sobre as estruturas e processos desde os territórios em que vivem.

Informações, dados, indicadores são como a condição indispensável para o Ibase agir. Como organização de cidadania ativa, não partidária e não confessional, o Ibase desenvolve e divulga publicamente argumentos de qualidade e um modo de ver as questões a enfrentar na perspectiva democrática: conquistas de direitos ou suas violações, injustiças e exclusões, possibilidades de iniciativas a fortalecer, situações e processos que importa denunciar e combater, etc. Por isto, os instrumentos prioritários da ação do Ibase dependem de dados, de informações, de indicadores.

A Proposta Ibase de Indicadores de Cidadania nasce neste processo. Ela representa um esforço para dar forma a um olhar de cidadania ativa sobre o “estado” da democracia e sua sustentabilidade a partir de situações concretas nos territórios em que todas e todos nós vivemos concretamente. É um desafio monumental desenvolver a proposta. Betinho, um dos nossos fundado-



**PRECISAMOS ‘DESCOLONIZAR’
NOSSAS CABEÇAS PARA OLHAR
ESTRATEGICAMENTE AO ESTADO
DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA,
E A PARTIR DAÍ AVALIAR A ECONOMIA
E O DESENVOLVIMENTO”**

res e inspiração, dizia que é necessário pensar grande para fazer grandes coisas. A proposta é grande e ousada, mas não impossível, sobretudo se a própria cidadania aderir. O certo é que não podemos continuar achando natural que o PIB (produto interno bruto), índices e taxas econômico-financeiras, valores monetários e os indicadores de bolsas de valores, quase diariamente difundidos, sejam naturalizados como os grandes indicadores para medir nossas vidas e sociedades. Precisamos “descolonizar” nossas cabeças para olhar estrategicamente ao estado da cidadania e da democracia, e a partir daí avaliar a economia e o desenvolvimento. Esta é a tarefa que temos pela frente. Aliás, é bem isto que o estouro da cidadania nas praças e ruas de nossas cidades, em junho último, apontou como incontornável para a democracia brasileira.

No centro da proposta do Ibase está o conceito de cidadania como o direito de todos e todas a terem direitos iguais. Para além da definição jurídico-legal, fundamental sem dúvida, a cidadania é antes de tudo uma relação social fundada no reconhecimento mútuo da titularidade dos mesmos direitos e das responsabilidades. Por isto, falamos em cidadania ativa, viva, que qualifica a todos e todas. Direitos para alguns, para um setor ou uma classe, não são direitos, são privilégios. A cidadania é uma relação compartilhada de direitos e de responsabilidades que define a sociedade como um todo.

Os Indicadores de Cidadania são agrupados em quatro painéis, que correspondem às dimensões de cidadania ativa: 1) cidadania vivida — o estado das condições de vida à luz de direitos; 2) cidadania garantida — a qualidade das políticas em prover direitos a todos e todas; 3) cidadania percebida — as visões sobre direitos, responsabilidades,

violações; 4) cidadania em ação — o engajamento concreto na luta por direitos. Em cada um destes painéis são construídos indicadores específicos de três conjuntos integrados de direitos: direitos coletivos; direitos econômicos, sociais e culturais; e direitos civis e políticos.

O Incid se tornou o primeiro e desafiador teste da Proposta Ibase de Indicadores de Cidadania. Foi realizado nos 14 municípios da Área de Influência do Comperj. A Petrobras viu o potencial da Proposta Ibase de Indicadores de Cidadania e nos propôs uma parceria, firmando um convênio que nos garantiu os recursos necessários para o teste. Importa lembrar aqui que a proposta original do Ibase não foi formulada tendo em vista o que se tornou o território do Incid, mas foi fundamental a descoberta da cidadania nesta área e a parceira com a Petrobras para que a proposta do Ibase passasse por um teste profundo e, ao mesmo tempo, se tornasse o que é um dos seus objetivos estratégicos: um instrumento apropriado pela própria cidadania ativa avaliada. O nome Incid foi criado no processo e quer destacar o lado ativo dos indicadores, a incidência.

Hoje o Incid já é mais do que a proposta do Ibase, pois se tornou uma forma de incidência e ação política da rede de organizações do território cidadão em construção na Área de Influência do Comperj. Como principal responsável pela proposta de Indicadores da Cidadania e diretor do Ibase quero afirmar, neste final de uma etapa, que o Incid se tornou também uma nova forma de incidência político-cultural do Ibase e nos comprometeu profundamente com a cidadania do território em que foi desenvolvido. Somos hoje parceiros. Obrigado cidadania ativa do território do Incid, obrigado à equipe de trabalho e seu compromisso, obrigado à Petrobras pela parceira fecunda. O Incid vai continuar, e o Ibase junto de algum modo. E a Proposta Ibase de Indicadores de Cidadania pode enfrentar novos e ousados desafios, graças ao Incid.

*CÂNDIDO GRZYBOWSKI É SOCIÓLOGO E DIRETOR DO IBASE.

Projeto Sistema de Indicadores da Cidadania (INCID)

A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES DA CIDADANIA REPRESENTA UMA APOSTA NA DEMOCRACIA E NO DIÁLOGO POR **ARMANDO TRIPODI***

O tema desta publicação aproxima Petrobras e Ibase em torno de objetivos voltados para o desenvolvimento do território do Comperj. Mudar um território é uma transformação que requer o esforço de todos, organizações da sociedade civil, empresas e governos, e que, para ser legítima, eficaz e sustentável, depende da participação da população local, construída a partir de conhecimentos e informações qualificadas e adequadas aos objetivos que se pretende atingir.

A Petrobras conhece o potencial transformador da informação. Se hoje o Brasil possui soberania energética, isso foi resultado de decisões tomadas desde a criação de uma empresa comprometida com o Brasil, os brasileiros e as brasileiras. Decisões estratégicas que definiram opções de pesquisa e produção e nos levaram em direção à autossuficiência. Tudo isso nos ensina que construímos hoje conhecimentos

que irão definir as possibilidades daquilo que poderemos ser amanhã. Por termos clareza de que o conhecimento e a informação são prioritários para projetarmos nosso futuro, elegemos a difusão de informações para a cida-

“

MUDAR UM TERRITÓRIO É UMA TRANSFORMAÇÃO QUE REQUER O ESFORÇO DE TODOS, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, EMPRESAS E GOVERNOS, E QUE, PARA SER LEGÍTIMA, EFICAZ E SUSTENTÁVEL, DEPENDE DA PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO LOCAL”

dania e para o desenvolvimento sustentável como ações estratégicas dos nossos investimentos socioambientais, presentes no programa Petrobras Desenvolvimento & Cidadania e no Programa Petrobras Ambiental.

E para nos projetarmos de forma coerente, temos que ter informações adequadas sobre nosso contexto e sobre nossas metas. A construção de um Sistema de Indicadores da Cidadania representa uma aposta na democracia e no diálogo entre todos os envolvidos para a produção de informação que aponte caminhos para a equidade, para o acesso à saúde e à educação de qualidade, para o trabalho decente, para serviços públicos de qualidade e para a mobilidade urbana, para a participação e para um meio ambiente equilibrado em toda a região que hoje configura o território do Comperj. Um desafio que une a Petrobras às populações e organizações locais, ao Ibase e aos atores do poder público num compromisso com *o fortalecimento da cidadania como caminho e como meta* para a construção de uma sociedade mais próspera, justa e sustentável.

*ARMANDO TRIPODI É GERENTE-EXECUTIVO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DA PETROBRAS.

Em pouco mais de dois anos, surge um território da cidadania

EMBORA OS MUNICÍPIOS DA ÁREA DO INCID APRESENTEM CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS, AO LONGO DO PROJETO FOI POSSÍVEL PERCEBER A FORMAÇÃO DE UM TERRITÓRIO ÚNICO EM RELAÇÃO ÀS LUTAS POR DIREITOS



FRANCISCO VALDEAN_IMAGENS DO POVO

Catorze municípios da Região Serrana e das Baixadas Litorânea e Metropolitana do Rio de Janeiro, com realidades completamente diferentes. Alguns com áreas rurais, outros completamente urbanos. Horas debruçados sobre dados, relatos e fotos desses territórios. Ao final, quase 70 indicadores criados e uma certeza: a de que por mais que sejam diversos entre si há algo em comum que une essas localidades — a necessidade iminente de lutar por direitos básicos. Foi esta a conclusão da equipe do projeto Indicadores de Cidadania (Incid), que passou dois anos e meio dedicada a criar indicadores que revelassem a situação de cidadania nos territórios do entorno do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj).

A pesquisa foi trabalhosa e demandou um diálogo intenso da equipe com a sociedade civil organizada dessas áreas e o poder público. Foi preciso muita habilidade dos pesquisadores, supervisores e articuladores de campo para driblar a desconfiança inicial de militantes que há muito lutam por direitos na região, sem muitas vezes conseguir um resultado satisfatório.

“A referência de um olhar sobre esses territórios era o da Agenda 21. Quando apresentamos o projeto do Incid houve uma resistência que, aos poucos, foi sendo vencida. Ao final do projeto, o Incid acabou se tornando mais uma ferramenta das lutas dos movimentos nesses locais”, contou a pesquisadora e cientista social Renata Feno Neves.

Neste percurso foram muitas as descobertas. A mais evidente é que não era possível, quando iniciaram o projeto, fazer referência aos 14 municípios como um território único. Portanto, falar de Leste Fluminense ou território do Conleste (Consórcio Intermunicipal pelo Desenvolvimento do Leste Fluminense), denominações normalmente usadas pelo poder público local para definir o conjunto desses municípios, não era suficiente para dar conta das diferenças geográficas, econômicas e sociais das cidades, espalhadas por três mesorregiões geográficas do estado do Rio de Janeiro (Baixada, Centro Fluminense e Metropolitana do Rio de Janeiro) e quatro bacias hidrográficas (Piabanha, Baía de Guanabara, Rio Dois Rios e Lagos São João), com uma população girando em torno de 2,7 milhões de habitantes ou 17% da população do Estado do Rio de Janeiro, segundo dados do Incid.

“

A IDEIA DE TRATAR O CONJUNTO DOS 14 MUNICÍPIOS COMO UM TERRITÓRIO ÚNICO TEM A VER COM UMA NECESSIDADE ECONÔMICA, DE ENCARÁ-LOS COMO UM NEGÓCIO”

O estudo “Como nasce uma região: a construção do Leste Fluminense a partir da implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj”, de Natália Gaspar, que integrou a equipe de pesquisadores do Incid, deixa bem claro, inclusive, o incômodo da população local quanto ao fato de os municípios serem considerados como um território único: “Em ‘visitas municipais’ realizadas pela equipe do Incid, lideranças reunidas pelos Fóruns das Agendas 21 Comperj questionaram a apresentação dos indicadores por município, desconsiderando as especificidades de bairros, distritos ou localidades. Foi questionada, inclusive, a denominação da região como Leste Fluminense.”

Esta percepção foi comprovada pelas pesquisas do projeto Incid, no painel Cidadania Percebida. A pesquisa de fluxo realizada na primeira etapa do projeto, que avaliou a situação do acesso aos direitos básicos a partir de um questionário respondido pelos moradores locais deixa claro que há muitas diferenças entre os municípios corroborando a ideia de que, de fato, seria inadequado referir-se ao conjunto das 14 cidades como um território apenas. A pesquisa demonstrou que, de uma maneira geral, os moradores percebem desigualdades no acesso a serviços como saúde, educação e em relação às condições do meio ambiente - como qualidade da água, do ar, e a limpeza das ruas e praças, existentes entre diferentes localidades dentro dos municípios.



FRANCISCO VALDEAN_IMAGENS DO POVO



FRANCISCO VALDEAN_IMAGENS DO POVO

“

AS POPULAÇÕES DAS CIDADES FICARAM À MARGEM NO PROCESSO DE DISCUSSÃO SOBRE AS INTERVENÇÕES QUE SERÃO FEITAS EM SUAS CIDADES. O PODER PÚBLICO NÃO ABRIU DIÁLOGO COM A POPULAÇÃO”



“Esse território único foi concebido sem a participação da população. O que é o território do Leste Fluminense? O que é o território do Comperj? Na verdade, há bairros, como Sambaetiba, pequenas localidades, com realidades completamente diferentes, que disputam um sentido sobre o que representam suas formas de viver”, lembra a geógrafa e pesquisadora do Incid Carolina de Freitas.

Em uma entrevista em que comentou suas impressões sobre a área pesquisada pelo Incid, a pedagoga e coordenadora técnica do projeto Nahyda Franca observou também que a ideia de tratar o conjunto de municípios como um território único, homogeneizando suas características, tem a ver com a necessidade do poder público e de investidores de lidar com a área como mais um negócio.

“As diferenças entre eles já saltam os olhos quando vemos que há áreas rurais e urbanas. Além disso, a oportunidade de acesso aos direitos básicos são completamente diferenciados entre os municípios. Há também uma pluralidade de formas de organização de luta. Tudo isso faz com que o impacto de qualquer empreendimento nesta região, como o Comperj, seja também diferente. A ideia de tratar o conjunto dos 14 municípios como um território único tem a ver com uma necessidade econômica, de encará-los como um negócio”, disse Nahyda.



Nas visitas constantes que fizeram aos municípios os três supervisores de campo do projeto puderam destacar outras descobertas e algumas características que lhes chamaram atenção. O supervisor Gênesis de Oliveira observou que, embora esses municípios estejam sofrendo o impacto da implantação do Comperj, as populações das cidades ficaram à margem no processo de discussão sobre as intervenções que serão feitas em suas cidades. O poder público não abriu diálogo com a população.

“O Porto de Itaóca, que vai servir ao Comperj e vem sendo construído ao lado de um local de extrema pobreza, é um exemplo disso. O emissário submarino, para escoamento dos efluentes do Complexo Petroquímico apenas a quatro metros da praia de Maricá é outro exemplo: a população local queria que ele chegasse a dez metros da costa, mas não conseguiram”, comentou Gênesis, que ressalta ainda que os municípios têm problemas estruturais em sua formação potencializando os impactos de grandes empreendimentos. “Basta ver as duas horas que se leva hoje de Niterói a Itaboraí, por conta do movimento gerado com as obras do Comperj. Se a estrutura de transporte já não era boa, agora há, nitidamente, um problema de mobilidade urbana”, comenta.

A estudante Marcia Carla Regazzi Rosie, articuladora do projeto Gaya Viva, organizado em torno da luta contra a Barragem do Rio Guapiaçu — que vai alagar uma área de cerca de 3 mil hectares de terra para oferecer, segundo o Estado, uma oferta maior de água para as localidades do entorno do Comperj — hoje ocupada por mil famílias de agricultores que garantem, segundo organizações locais, de 60 a 70% de mercadorias da Central de Abastecimento Fluminense (Ceasa) do Grande Rio, denuncia exatamente esta falta de diálogo do poder público com a população local.

“A obra não é a única e nem a melhor alternativa para o abastecimento da região, como alega o governo do Estado. Não tivemos diálogo com eles. O governo encomendou um estudo técnico que avaliava oito projetos e o escolhido foi este, que vai desalojar as mil famílias da principal área agrícola do estado. Nós apresentamos estudos de especialistas do Comitê de Bacias do Rio de Janeiro e do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, que mostram que a barragem não é a melhor alternativa, mas não fomos ouvidos”, contou Marcia.



FRANCISCO VALDEAN_IMAGENS DO POVO

Gênesis chama atenção também para o risco que a ingerência dos moradores neste processo de reconfiguração dos municípios pode acarretar no processo de construção de identidade dessas populações. No que eles não são ouvidos neste processo, também acabam por não se reconhecerem no território onde moram.

Robson Aguiar, supervisor do Incid, destaca o fato dos moradores dessas regiões terem criado uma expectativa em torno da implantação do Comperj, sobretudo em relação à abertura de postos de trabalho, que com o tempo mostrou-se bem diferente.

“Havia ali uma expectativa dos moradores de que teriam mais oportunidades de trabalho. Só que esses municípios não têm projetos de qualificação profissional. Ou seja, as demandas históricas dessas regiões, entre elas a da educação de qualidade, não foram atualizadas à luz da chegada de grandes empreendimentos. Há movimentos na região que já denunciam isso”, contou Robson.



FRANCISCO VALDEAN_IMAGENS DO POVO

Para o supervisor, a especulação imobiliária também é um problema que vem afetando, mais recentemente, a vida dos moradores locais, não só porque vai descaracterizando os bairros, como também vai aumentando o custo de vida da população.

Itaboraí é um bom retrato das mudanças que vêm ocorrendo na região. Somente de 2010 a março de 2013, segundo a Associação de Dirigentes de Empresas de Mercado Imobiliário (Ademi), foram lançados mais de 5,8 mil unidades imobiliárias, entre empreendimentos residenciais, comerciais e hoteleiros na cidade. Além disso, o redesenho da propriedade da terra na região, até então predominantemente rural, não será realizado apenas pelo mercado. Estão previstas desapropriações na região para construção de infraestrutura viária, que viabilizará a circulação de insumos para a obra e de mercadorias produzidas pelas duas refinarias que estão sendo construídas no Complexo Petroquímico.

Se por um lado há intervenções em curso nos territórios sendo feitas sem a escuta da população, por outra há, também, muitos movimentos de resistência, como constatou a supervisora Janaína Gralato. “Há uma quantidade grande de iniciativas da sociedade civil, especialmente na Região Serrana, surgidas após as chuvas de 2011. A fragilidade política desses municípios se agravou com as demandas sociais após a tragédia. Hoje, o que se percebe, são territórios atuantes, com grupos organizados que, inclusive, acolheram muito bem os dados do Incid como mais um instrumento para potencializar suas lutas. A percepção de algumas organizações que tive contato é a de que os dados são fundamentais, especialmente pela falta de transparência do poder público local”.

A diversidade de lutas e a força dos movimentos locais também chamaram a atenção da pesquisadora Adriana Bezerra Cardoso: “O que puder perceber nas visitas aos territórios foi um misto



“

NA MEDIDA EM QUE O PROJETO FOI AVANÇANDO, FUI PERCEBENDO A VIOLAÇÃO DE DIREITOS. FALTA SANEAMENTO, FALTA ÁGUA, FALTA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE, FALTA POSTO DE SAÚDE, FALTA MÉDICO NOS POSTOS QUE EXISTEM, ENFIM, HÁ MUITAS FALTAS”

de resistência, esperança nas oportunidades que podem surgir e uma agonia dos moradores em relação às transformações em seus cotidianos provocadas pelas obras do Comperj. Em uma das Rodas de Diálogo (estratégia do Incid para qualificar os indicadores produzidos com a população local e ajudá-los também a se apropriarem dos dados) houve um relato sobre um projeto que retrata bem essa ideia da resistência: a criação de uma biblioteca em Jardim Catarina, que é um território bem pobre, com muitas violações de direitos. Um projeto como este é uma força de resistência.”

Suellem Henriques, uma das responsáveis pela gestão do Banco de dados do Incid, ferramenta do Painel IV Cidadania em Ação criada para cadastrar as lutas, ações e movimentos da sociedade civil local, se mostrou surpresa pela diversidade de movimentos e espaço de lutas que foram cadastrados, e também pela articulação entre essas organizações a partir

das Rodas de Diálogos. “Essa possibilidade de articulação entre os movimentos a partir das Rodas foi bem interessante e já rendeu desdobramentos. Em Tanguá, por exemplo, acabou surgindo há pouco tempo um conselho ligado à temática racial”, contou Suellem.

A diversidade de lutas nesses territórios, incentivada pela “falta de efetividade de direitos em função da omissão do poder público local em relação às demandas da população”, como aponta a estagiária do Incid Daiana da Silva, acaba por trazer uma unidade para esta região que, ao final de dois anos de projeto, começa a se desenhar a possibilidade de construção de um território de cidadania, como observa Rita Brandão, coordenadora da equipe de campo: “Na medida em que o projeto foi avançando, o que fui percebendo em cada ida a campo, foi a violação de direitos. Falta saneamento, falta água, falta educação de qualidade, falta posto de saúde, falta médico nos postos que existem, enfim, há muitas faltas. Mas, se por um lado a população é desassistida de seus direitos básicos, por outro lado, constatei também que as lutas também são fortes. Quando o Incid começou já havia uma sociedade civil organizada nos territórios, mas com pouca articulação entre os municípios. Hoje, já é diferente. As Rodas de Diálogos que realizamos, o Banco de Dados criado com cadastro das ações e movimentos possibilitam esse diálogo. O que consigo perceber é que, dois anos e meio depois, podemos falar sim de um território único, não do ponto de vista das características físicas, sociais e econômicas, mas sim do ponto de vista de lutas comuns que podem se somar na construção da cidadania.”

O REORDENAMENTO TERRITORIAL, AS ALTERAÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO E A AFIRMAÇÃO DAS EMPRESAS RESPONSÁVEIS PELAS OBRAS COMO UMA NOVA FONTE DE PODER NO TERRITÓRIO SÃO EXEMPLOS DAS MUDANÇAS EM CURSO

POR **MARCOS OTAVIO BEZERRA***

Comperj: acesso ao trabalho e migração

No dia 3 de março de 2008 é realizada no município de Itaboraí a primeira audiência pública do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). Na ocasião, atendendo à legislação ambiental, são apresentados os resultados do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório do Impacto Ambiental (Rima). Ao referir-se ao que chama de “impactos positivos” do empreendimento, o representante da empresa contratada pela Petrobras para a elaboração do estudo destaca, por um lado, a ampliação dos postos de trabalho e, por outro, o aumento da arrecadação de impostos. Em relação ao primeiro item, considerando a etapa de construção, ele estima em aproximadamente 153 mil o número de empregos diretos “na região”. O rumor a respeito da criação de 200 mil postos de trabalho é difundido através de jornais, folders, propagandas e conversas. A transformação de Itaboraí em um grande polo de empregos e o extraordinário crescimento demográfico tornam-se parte do imaginário dos moradores e das moradoras da “região” (o “novo Eldorado”)². Para uma grande parte, a obtenção de um emprego torna-se a principal expectativa em relação ao empreendimento.

A importância que ganha na região a questão do acesso a um posto de trabalho é o fato no qual gostaria de me deter. Dados oficiais demonstram efetivamente o crescimento quantitativo dos postos de trabalho abertos nos últimos anos, particularmente em Itaboraí. Mas não é exatamente à questão quantitativa, difícil de ser examinada com segurança em virtude das dificuldades de acesso a informações mais detalhadas, que dou atenção. Interessa-me apresentar algumas considerações sobre o modo como a questão do acesso ao emprego é, por um lado, relacionada à presença dos “trabalhadores de fora” (“migrantes”) e, por outro, revela a participação da empresa estatal como uma nova fonte de poder na “região” na discussão e na implementação de políticas públicas.

O tema da ampliação do mercado de trabalho ganha força à medida que vem acompanhado de inúmeros “relatórios”, “diagnósticos”, “indicadores”, “estudos”, “estatísticas” sobre a estagnação econômica e social da “região”. Uma imagem até então dominante é a de localidades abandonadas pelas administrações públicas, carentes de serviços



públicos básicos, destituídas de oportunidades econômicas e privadas de perspectivas futuras para moradores e moradoras. Tendo esse quadro como pano de fundo, o Comperj é apresentado por seus promotores como uma forma de redenção para a “região”. Nas palavras do responsável pela elaboração do EIA/Rima, “o Comperj, na verdade, não vai trazer nenhum prejuízo pra região, pelo contrário, é um alavancador, vai trazer junto com ele uma solução para essa região, isso que é positivo” (Ata da Audiência Pública, Comperj, 03/03/2008). Em um contexto vivido e descrito como de estagnação, a possibilidade de criação de novas oportunidades econômicas e sociais é inicialmente bem acolhida pelas autoridades administrativas e por segmentos majoritários de quem mora ali³.

Mas o desejo de mudança coexiste com o temor de seus resultados, como o aumento da violência e o surgimento de favelas. A experiência do município de Macaé é, nesse sentido, lembrada com insistência e tida com um exemplo negativo a ser evitado. Nos termos do então secretário de Trabalho de São Gonçalo: “não queremos que São Gonçalo se torne, por exemplo, uma Macaé (...), que faça parte de uma lista entre os maiores municípios com índices de favelização, drogas, violência e pobreza” (henriqueporto.com.br — site do secretário de Trabalho de São Gonçalo, 11/02/2011).

Observações efetuadas por Ribeiro (1991) sobre a construção da Hidrelétrica de Yacyretá, na Argentina, podem ser úteis para a compreensão do mercado de trabalho relacionado às obras do Comperj. A segmentação, a hierarquização e a presença de mão de obra especializada e não

especializada que migra de uma obra a outra são, entre outros, aspectos que se assemelham. Mais importante, porém, me parece a constatação de que, mais do que o poder de atração do empreendimento ou a proximidade física da mão de obra, são as empreiteiras que estruturam o mercado de trabalho. Nos municípios incluídos na área de “influência” do Comperj, o controle pelas empreiteiras da contratação dos trabalhadores e das trabalhadoras gera frustrações em relação às expectativas de recrutamento local. A grande presença na “região” de mão de obra de outras localidades - ora tratada como de “fora”, ora como “migrante” — é acompanhada de manifestações de preconceito e discriminação. A defesa de recrutamento de gente da “região” transforma-se, desse modo, numa dimensão importante da relação do empreendimento com a população e as administrações municipais.

Nos primeiros meses de 2013, o número estimado de trabalhadores e trabalhadoras envolvidos na construção do Comperj é de 24 mil. Nesse momento, a imprensa local divulga informações sobre negociações da Secretaria de Trabalho de Itaboraí com o governo do Estado com vistas à melhoria da qualificação da população da “região”, uma vez que, segundo o novo secretário, somente 7.400 pessoas foram recrutadas no município.

A baixa qualificação da mão de obra na região é recorrentemente apresentada como uma das principais causas para o recrutamento “fora”. É neste contexto de concorrência e



É PRECISO APRESENTAR ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODO COMO A QUESTÃO DO ACESSO AO EMPREGO É, POR UM LADO, RELACIONADA À PRESENÇA DOS ‘TRABALHADORES DE FORA’ (‘MIGRANTES’) E, POR OUTRO, REVELA A PARTICIPAÇÃO DA EMPRESA ESTATAL COMO UMA NOVA FONTE DE PODER NA ‘REGIÃO’”

“A QUESTÃO DO VÍNCULO DE MORADIA NA ‘REGIÃO’ DIFUNDIU-SE ENTRE OS CANDIDATOS E CANDIDATAS AOS POSTOS DE TRABALHO. O PERTENCIMENTO LOCAL TORNOU-SE UM PRINCÍPIO DE EXPLICAÇÃO SOBRE O SUCESSO OU O FRACASSO NA OBTENÇÃO DO EMPREGO”

conflitos em torno do acesso aos postos de trabalho que se compreende o interesse das administrações municipais em defender o mercado de trabalho para as pessoas da “região” e as avaliações a respeito dos supostos problemas sociais causados por quem é “de fora”. Segundo um dos ex-secretários de Itaboraí, os de “fora” promovem a “degradação” e o “inchaço” do município. Segundo ele, “essas pessoas não moram aqui, não consomem aqui e, na realidade, só nos trazem problemas porque utilizam tudo do nosso município e não [nos] dão nada” (agenciabrasil.ebc.com.br, 15/04/2011). Em diferentes circunstâncias e por diferentes pessoas, esses trabalhadores são responsabilizados pela piora e degradação dos serviços públicos (saúde, educação, etc.), pelo aumento no número de desempregados, pela prostituição, pela ampliação do consumo de drogas e violência e pela possível formação de favelas, imagem na qual cabem as maiores ameaças e os maiores temores.

Em 2011, a questão do recrutamento de trabalhadores e trabalhadoras locais ganhou o contorno de uma questão pública. O então secretário de Habitação, Trabalho e Renda promoveu uma reunião com a Petrobras e cobrou a execução de uma suposta cláusula contratual que estabelece que 65% das vagas de trabalho abertas pelas empresas sejam preenchidas por

moradores e moradoras da “região”. A cassação dos alvarás de licença das empresas emitidos pela prefeitura chegou a ser mencionada como forma de retaliar as construtoras. A existência da cláusula foi negada pela Petrobras, que alegou que existe apenas uma recomendação para que as construtoras deem preferência aos residentes na “região”. A discussão ganhou novo ingrediente com denúncias efetuadas pelo sindicato da construção civil, o Sinticom, sobre a existência de “esquemas” envolvendo a contratação. O “esquema” estaria relacionado à comprovação de residência no município de Itaboraí. As denúncias resultaram na criação na Câmara de Vereadores de uma comissão para investigação das supostas irregularidades. O trabalho da comissão criada na Câmara restringiu-se a “visita” a empresas e uma reunião com o diretor-presidente do Comperj. A intervenção da administração municipal, da Petrobras e do sindicato na regulação do mercado de trabalho local em favor da “região” resultou, publicamente, no fortalecimento da agência muni-

principal do Sistema Nacional de Emprego (Sine) como via para a obtenção dos empregos. A Petrobras se comprometeu a orientar as empresas para que encaminhem as vagas para o sistema.

No Sine, a questão do pertencimento local ganha formato administrativo através da solicitação de documentos que comprovem o tempo de residência no município. A inexistência dos comprovantes não impede a inclusão do candidato ou candidata no sistema, mas não foi segredo nesse momento o fato de que a residência em Itaboraí e na “região” era utilizada como critério na priorização do encaminhamento dos candidatos às vagas. Nesse sentido, passa-se a considerar como morador ou moradora da “região” as pessoas com pelo menos seis meses de comprovação de residência. Com a vigência do critério surgem também estratégias para atendê-lo⁵.

A questão do vínculo de moradia na “região” difundiu-se entre os candidatos e candidatas aos postos de trabalho. O pertencimento local tornou-se um princípio de explicação sobre o sucesso ou o fracasso na obtenção do emprego. A adoção do critério é também objeto de avaliação a respeito de sua justeza ou não. Um trabalhador do município de Magé defendeu o fim da preferência dada às pessoas de Itaboraí e acreditou que havia um interesse em não disponibilizar empregos “para as pessoas que não são da cidade”. O pessoal de Itaboraí, por sua vez, afirma que a preferência é dada para

o “povo de fora”. Em uma ocasião, ao escutar de outro candidato uma afirmação nesse sentido, um trabalhador do Ceará, há um mês no município, contestou e informou que as empresas exigiam somente que as pessoas estivessem morando na cidade. Outros critérios, no entanto, surgiam durante as conversas: a exigência de Ensino Médio completo, a “politicagem” e as indicações de conhecidos nas construtoras e no Comperj. Esses critérios, no entanto, não receberam a mesma atenção das pessoas e é em torno da questão do pertencimento ou não ao município que se estabeleceram as principais discussões e clivagens.

O ciclo atual de desenvolvimento econômico no Brasil, no qual o Comperj se inscreve, tem a sua forma mais visível nas grandes obras públicas e privadas de infraestrutura e nas transformações compulsórias, os chamados “impactos”, que estas impõem no modo de vida de populações historicamente localizadas nos territórios ocupados. O reordenamento desse território, as alterações no mercado de trabalho, o surgimento de novas clivagens sociais, de novas formas de discriminação e a afirmação das empresas responsáveis pelas obras como uma nova fonte de poder no território são exemplos de apenas algumas mudanças em curso.

***MARCOS OTAVIO BEZERRA** É ANTROPÓLOGO, PROFESSOR DA UFF, PESQUISADOR DO CNPQ E MEMBRO DO GRUPO TÉCNICO CIENTÍFICO DO PROJETO INCID.

NOTAS

1. O termo “região”, utilizado alternadamente e de modo pouco preciso para designar a região Leste Fluminense ou os municípios incluídos na área de influência do Comperj, é um produto de sua presença. O termo constitui, com os significados atuais que lhe são atribuídos e as articulações que promove, um bom exemplo do processo de redefinição do modo como os municípios passam a ser representados, classificados e inseridos nas ações da Petrobras e dos poderes públicos.
2. É o que se pode observar, por exemplo, na seguinte matéria: “A expectativa de crescimento é surpreendente. Para a prefeitura, nos próximos dez anos, a cidade alcança a marca de 1 milhão de habitantes, contra os atuais 218 mil. Mas o crescimento já se acelera desde 2007, quando foi definida a cidade como localização da maior refinaria do país, uma das maiores do planeta. O novo Eldorado, no entanto, ainda está longe de ser um lugar próspero” (05/06/11 — ofluuminense.com.br).
3. Cabe, no entanto, acrescentar que manifestações de insatisfação e críticas ao empreendimento foram desde o primeiro momento, em virtude da invisibilização de atividades econômicas e modos de vida tradicionais, efetuadas por moradores, comerciantes e pequenos produtores rurais vizinhos à área da construção.
4. Afirmações no sentido da priorização dos moradores e moradoras da localidade no acesso aos empregos e a adoção de cláusulas contratuais obrigando as empresas contratadas a adotarem esse procedimento não são estranhas às práticas empresariais nessas situações de construção de grandes empreendimentos. Esses mesmos procedimentos são observados nos casos examinados por Bronz (2011).
5. Em agosto de 2013, o secretário de Trabalho de Itaboraí, durante uma entrevista, negou a existência de qualquer critério que favoreça os moradores do município ou da “região”; o que a seu ver caracterizaria uma forma de discriminação.

REFERÊNCIAS

BRONZ, Déborah. *Empreendimentos e empreendedores: formas de gestão, classificação e conflitos a partir do licenciamento ambiental, Brasil, Século XXI*. RJ: PPGAS/MN/UFRJ, 2011. (Tese de doutorado).

RIBEIRO, Gustavo Lins. *Empresas Transnacionais. Um grande projeto por dentro*. SP: ANPOCS/Marco Zero, 1991.



Sociedade civil luta para garantir participação efetiva nos conselhos municipais



FRANCISCO VALDEAN_IMAGENS DO POVO

A DISPUTA DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL POR ESPAÇOS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS É UMA LUTA IMPORTANTE PELA GARANTIA DE DIREITOS E DE CIDADANIA

Há oito anos na luta, o Movimento Articulado de Mulheres e Amigas de Saquarema (Mamas) tem colecionado vitórias e derrotas, garantindo avanços, mesmo que pequenos, na garantia de direitos. O maior obstáculo é a pouca participação da sociedade nas decisões de governo. Por isso, o Mamas vem lutando, ainda sem sucesso, pela instalação do Conselho Municipal da Mulher. O conselho, na avaliação da entidade, é um importante instrumento para empoderar a mulher e transformá-la em sujeito da luta pela garantia de uma vida digna. Mas essa luta não tem sido fácil.

Em 2011, o Mamas conseguiu aprovar na Câmara dos Vereadores um Projeto de Indicação Legislativa pedindo ao Executivo a instalação do conselho. A lei foi encaminhada para a prefeita Franciane Melo, em 2012, que, apesar de ter se comprometido a executá-la, até agora não instalou o conselho. “O município tem uma secretaria especial para a mulher, que está aberta ao diálogo conosco. Mas o conselho garante a participação da sociedade civil, que poderá fazer por meio dele a apresentação de projetos e a gestão de verbas que vêm do governo federal”, diz Sandra Renault Macedo, vice-presidente do Mamas.

GARANTIA DE EXISTÊNCIA DE CONSELHOS NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NÚMERO DE CONSELHOS POR MUNICÍPIO (2012)

FORNTE: IBASE — LEVANTAMENTO 2012



A dificuldade de emplacar o conselho parece não ser enfrentada exclusivamente pelo movimento de mulheres. Pelos indicadores do painel Cidadania Garantida, do Incid, Saquarema é o município do Comperj que conta com o menor número de conselhos de direitos. São apenas 11, sendo que destes os de Assistência Social, Saúde, Educação, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), Criança e Adolescente e Conselho Tutelar são obrigatórios para todos os municípios, como define lei federal.

O ranking foi organizado em 2012, a partir de uma lista de 20 conselhos, entre os obrigatórios e facultativos, que foram considerados pelo Incid como sendo os básicos para garantir a participação da sociedade civil nas decisões de governo. O ranking dos municípios revela se a administração local garante a existência dos conselhos municipais. Saquarema ficou em último lugar, e São Gonçalo, em primeiro, com 19 dos 20 conselhos instalados.

O primeiro lugar no ranking, no entanto, não garante à população de São Gonçalo conselhos atuantes. O presidente da Associação de Pescadores da Praia das Pedrinhas, Mário Cesar Goudard, é um dos dez representantes da sociedade civil no Conselho de Economia Solidária do Município

e tem muitas reclamações a fazer. “O conselho seria ótimo se funcionasse. Sou conselheiro e não posso fazer nada. A gente não tem um lugar para trabalhar ou um carro para rodar a cidade e falar com as pessoas. Como então vamos poder identificar os problemas das pessoas que estão na atividade informal?”, questiona, dizendo que isso explica a razão de o colegiado até agora não ter elaborado um só projeto.

As dificuldades parecem ser comuns a todos os municípios, onde muitos conselhos se organizam com uma gestão bastante manipuladora, para promover uma ou outra instituição e manter poderes. Apesar dos problemas, a equipe do Incid aposta nos conselhos como um lugar privilegiado para a participação da sociedade. Dessa forma, qualificar a representação da sociedade civil neles tem sido uma preocupação do projeto, que promoveu reuniões exclusivas sobre as possibilidades e ações desses mecanismos de participação.

Os problemas se repetem até mesmo nos conselhos que são formados por exigência legal. Se repetem e se agravam. Criados para garantir a participação da sociedade civil em esferas da administração pública, muitas vezes esses conselhos servem apenas como salvo-conduto para as administrações municipais, como denuncia a professora Elane Feijó Veloso de Souza, representante de sua categoria no Conselho Municipal do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), um dos 12 conselhos em funcionamento em Rio Bonito.

“O município tem que criar o Conselho do Fundeb para poder receber os recursos do governo federal. Nosso papel seria participar das decisões e da gestão desses fundos, mas acabamos fazendo só a última etapa que é

analisar a prestação de contas. Apenas conquistamos o espaço, mas não temos a autonomia que esperávamos ter”, diz Elane. Os prejuízos para a sociedade, segundo ela, são grandes, já que o município acaba gastando as verbas basicamente em pagamento de pessoal, em vez de investir na promoção do ensino público.

Em Itaboraí, com 13 conselhos instalados, as reclamações se repetem. A agente de saúde Benvenida Uchoa ocupa a vaga da Associação dos Agentes Comunitários de Saúde no Conselho Municipal de Saúde e critica a omissão de seus pares. “Minha luta tem sido pela implantação de fato dos

“AS
DIFICULDADES
PARECEM SER
COMUNS A TODOS
OS MUNICÍPIOS,
ONDE MUITOS
CONSELHOS SE
ORGANIZAM COM
UMA GESTÃO
BASTANTE
MANIPULADORA,
PARA PROMOVER
UMA OU OUTRA
INSTITUIÇÃO
E MANTER
PODERES”

Os indicadores **Garantia de Existência de Conselhos na Gestão das Políticas Públicas**, **Garantia de Incidência nas Políticas Públicas** e **Participação da Sociedade Civil nos Conselhos Municipais** foram qualificados pelo Incid em pesquisa realizada em encontros sucessivos com conselheiros e conselheiras municipais, representantes da sociedade civil e do poder público dos 14 municípios da área do Incid.

Os encontros tiveram como objetivos principais a discussão e avaliação sobre o funcionamento e efetividade dos Conselhos para a gestão das Políticas Públicas Municipais.

Ao todo foram realizados sete encontros, sempre juntando dois municípios distintos da área do Incid, no período de 05 de julho a 14 de setembro de 2013.

Para cada município foram convidados três conselhos cuja existência e funcionamento são legalmente definidos como obrigatórios e outros três definidos como não obrigatórios ou facultativos na sua implementação (veja abaixo o quadro de conselhos convidados para cada encontro). Os encontros propiciaram a discussão sobre as formas de gestão, a composição e participação nos conselhos.

A construção pelo Incid de indicadores em diálogo com os atores sociais locais contribui para desvelar as reais possibilidades de participação de tais atores na arena pública de debates e nos processos de decisão e implementação de políticas públicas nos municípios.



O CONSELHO GARANTE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, QUE PODERÁ FAZER POR MEIO DELE A APRESENTAÇÃO DE PROJETOS E A GESTÃO DE VERBAS QUE VÊM DO GOVERNO FEDERAL”

programas de saúde em nosso município, mas não tem sido fácil. A maioria deles é implantado apenas para receber os recursos financeiros, como é o caso da informatização da central de regulação para agilizar a marcação de exames e consultas. O governo federal mandou computadores para o município, que ainda não criou sua rede. Tem posto de saúde que tem a mesa do computador e não tem o equipamento”, denuncia Benvinda.

Os pedidos de exames e consultas, segundo ela, continuam a ser encaminhados em fichas recolhidas dos postos, semanalmente, pela Secretaria Municipal de Saúde. “Os pedidos formam uma montanha enorme na secretaria. Não é raro um paciente morrer antes de conseguir marcar a consulta com o especialista pedida pelo médico do Programa de Saúde da Família”, conta. Benvinda, no entanto, não desiste de ocupar seu espaço no conselho para lutar pela melhoria das condições de saúde da população e de condições de trabalho para sua categoria.

Em sétimo lugar no ranking, com 14 conselhos instalados, Teresópolis também vê esse debate acontecer. No município devastado pelas chuvas de 2011, a questão da habitação mobiliza importantes lideranças locais. Hoje, segundo as contas do Fórum de Habitação Popular, cerca de 30% da população da cidade vive em áreas de risco. “O Estado é omissor. Três anos depois da tragédia, a maioria esmagadora da população atingida não tem casa”, reclama o frei Marcelo Touyansk, da Associação de Vítimas de Teresópolis.

Segundo contam membros do Fórum da Habitação, criado logo após a tragédia das chuvas, a elite da cidade faz de tudo para esconder a realidade, marcada pela pobreza e falta de infraestrutura. Os dados do Incid, segundo eles, têm ajudado a revelar essa realidade de privações e ajudado a representação da sociedade civil nos conselhos municipais.

A disputa dos representantes e das representantes da sociedade civil por espaços efetivos nos conselhos municipais é vista pelo Incid como uma importante luta pela garantia de direitos e de cidadania e, em um aspecto mais amplo, pela construção de uma governabilidade democrática.

MUNICÍPIOS	CONSELHOS OBRIGATÓRIOS (TEMA)	CONSELHOS NÃO OBRIGATÓRIOS (TEMA)
TERESÓPOLIS	Assistência Social Educação Saúde	Meio Ambiente Antidrogas Cidade e Desenvolvimento Sustentável
NOVA FRIBURGO	Assistência Social Educação Saúde	Mulher Juventude Meio Ambiente
RIO BONITO	Assistência Social Fundeb Saúde	Meio Ambiente Habitação Idoso
TANGUÁ	Criança e Adolescente Educação Saúde	Igualdade Racial Pessoa com Deficiência Idoso
NITERÓI	Assistência Social Educação Saúde	Cultura Mulher Pessoa com Deficiência
SÃO GONÇALO	Assistência Social Educação Saúde	Meio Ambiente Pessoa com Deficiência Segurança
CASIMIRO DE ABREU	Assistência Social Educação Saúde	Idoso Cultura Meio Ambiente
SILVA JARDIM	Assistência Social Educação Saúde	Desenvolvimento Rural Meio Ambiente Mulher
SAQUAREMA	Assistência Social Educação Saúde	Idoso Habitação Idoso
MARICÁ	Assistência Social Educação Saúde	Mulher Meio Ambiente Habitação
CACHOEIRAS DE MACACU	Assistência Social Educação Saúde	Cidade Desenvolvimento Rural e Agricultura Meio Ambiente
GUAPIMIRIM	Assistência Social Educação Criança e Adolescente	Idoso Juventude Mulher
ITABORAÍ	Assistência Social Educação Saúde	Política Urbana Habitação Segurança Alimentar
MAGÉ	Assistência Social Educação Saúde	Habitação Meio Ambiente Idoso

Cidadania levada a sério

O INCID ROMPE COM A TRADIÇÃO DE CONSIDERAR AS PESSOAS UM OBJETO DE ESTUDO CIENTÍFICO, PARA TRANSFORMÁ-LA EM SUJEITO DA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE A REALIDADE POR **NAPOLEÃO MIRANDA***

O velho ditado de que informação é poder pode e deve ser também lido como informação é ação. O que os Indicadores de Cidadania (Incid) desenvolvidos pelo Ibase, com apoio da Petrobras, demonstram, mais uma vez, é que para que a ação cidadã seja eficaz ela precisa ser, entre outros quesitos, qualificada e bem fundamentada. E isso só se consegue se, do mar de informações e dados disponíveis nas várias agências governamentais, assim como nas instituições da sociedade civil e nas empresas, alguém ou alguma organização se dedique a recolher, organizar e colocar em relação as informações que realmente contam para que as pessoas e grupos diversos possam atuar em fun-

ção de suas necessidades e interesses, a partir de um diálogo aberto e sem “pré-juízos” com estes atores.

Um dos grandes méritos do Incid reside justamente em focar a sua atenção na construção de indicadores que permitam produzir um instantâneo do estado atual das diferentes facetas da cidadania do projeto no território que só muito recentemente se configurou como tal — aquele coberto pela influência imediata do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj) e que equivale a 14 municípios próximos à região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro.

Mas, talvez, seu mérito principal — considerando o objetivo de ser um instrumento de ação cidadã — seja o

processo de validação dos indicadores junto aos diversos atores sociais dos municípios relacionados ao Comperj, já que esses indicadores foram objeto de discussão e qualificação em conjunto com tais atores, a partir de demandas e lutas preexistentes no seu território. Essa prática, bastante incomum, para não dizer inédita, configura o que, no projeto, se conhece como “Rodas de Diálogo”, permitindo a superação de um duplo obstáculo metodológico presente em trabalhos do gênero: de um lado, a produção de indicadores distanciados da realidade e dos interesses locais, já que fruto frequente de uma decisão política e/ou puramente acadêmica do pesquisador ou pesquisadora, e, de outro, o desinteresse e a desinformação da população local acerca dos resultados do trabalho produzido nesses moldes, tornando-o, em geral, inócuo e desconhecido por ela.

Ao fazer da população um personagem ativo e interessado na configuração dos indicadores de cidadania, o Incid rompe com a tradição de considerar as pessoas um objeto de estudo científico, para transformá-la em sujeito da produção do conhecimento sobre a realidade e, por essa via, da sua possível transformação. Que essa prática possa ser, assim e também, um indicador de que se está falando não só de Cidadania Ativa, mas também de cidadania levada a sério.

*NAPOLEÃO MIRANDA É PROFESSOR DO DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO DA UFF E MEMBRO DO GRUPO TÉCNICO CIENTÍFICO DO PROJETO INCID.



Nas rodas de diálogo, o protagonismo da sociedade civil

A REALIZAÇÃO DOS ENCONTROS NOS MUNICÍPIOS FORAM IMPORTANTES TAMBÉM PARA A EQUIPE DO INCID APERFEIÇOAR OS INDICADORES

Aos 83 anos, Felisberta Batista Trindade já perdeu as contas de quantos conselhos, associações e entidades já participou. Ex-membro do Partido Comunista, ela hoje integra a Associação de Professores Inativos da Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Conselho de Direitos das Mulheres de Niterói. Com uma trajetória de luta em prol da melhoria da qualidade de vida em Niterói e municípios vizinhos, ela conhece como ninguém a história da sociedade civil da região. Conta que até o início dos anos 1960, vários grupos de movimentos operários locais, de professores, trabalhadores rurais, entre outros, conseguiram conquistas importantes. Durante os anos de chumbo, no entanto, foram desarticulados. Hoje, segundo a professora, estão ativos na tentativa de se articularem entre si para reivindicarem soluções para as violações de direitos em seus locais de moradia. Foi o que ficou claro nas Rodas de Diálogo promovidas pela equipe do projeto Incid — Sistema de Indicadores de Cidadania — com grupos dos 14 territórios-piloto do projeto, ao longo deste ano.

A professora Felisberta participou da Roda realizada em São Gonçalo e contou que ali a tradição de luta era forte. Ela lembrou que no final dos anos 1940, grupos de ‘marítimos’ (funcionários da Marinha), operários navais e de indústrias locais ‘batalharam’ pela construção das casas populares no bairro de Brasilândia.

— Esta luta foi forte, no final da década de 40 e nos anos seguintes. Eles conseguiram que as casas fossem construídas. Mas o tempo foi passando e entidades de classe, associações, entre outras, foram perdendo espaço na região por conta da opressão da ditadura. Em Neves, por exemplo, havia antes do golpe um movimento forte de trabalhadores da indústria. Mas foram arrasados a partir de 1964, como estratégia de desmobilização de movimentos operários. No período pós-ditadura, apenas os professores conseguiram se organizar. O restante da sociedade civil ficou muito enfraque-

cida. E ainda está — comentou a professora, que identificou na metodologia das Rodas de Diálogo uma oportunidade para que os diferentes grupos de luta dos territórios do Leste Fluminense se articulem entre si. — Achei muito relevante a reunião e produtiva também para os diferentes grupos se conhecerem — completou.

De fato foi o que a equipe do Incid constatou. Só para esclarecer: as Rodas são uma estratégia para qualificar os indicadores produzidos e impulsionar a apropriação destes pela sociedade civil dos 14 municípios da área do Incid. Além disso, esses encontros têm a função de promover um exercício prático que contribua para revelar a potencialidade do uso da ferramenta Incid pelos grupos de luta dessas regiões.

Em dois anos e meio de projeto, foram realizadas 13 Rodas de Diálogo, reunindo 293 pessoas, de 199 grupos diferentes. Em cada um dos encontros, os participantes foram apresentados ao sistema Incid e incentivados a debater sobre os dados apresentados e como eles podem favorecer a articulação e a mobilização da sociedade civil nos territórios.



“

EM DOIS ANOS E MEIO DE PROJETO, FORAM REALIZADAS 13 RODAS DE DIÁLOGO, REUNINDO 293 PESSOAS, DE 199 GRUPOS DIFERENTES”

FRANCISCO VALDEAN_IMAGENS DO POVO



No relatório final Rodas de Diálogos, documento que está sendo produzido pela equipe, há várias transcrições de falas do participantes que explicitam esta necessidade, como essas de pequenos agricultores de Silva Jardim: “A gente tá aí na luta, fazendo parte de uma palestra boa, que nos ajuda a refletir sobre algumas questões sobre a terra. Queria pedir aos companheiros que, se quisermos mais coisa, que nos unamos mais! (...) Não conseguimos trabalhar nos nossos pedacinhos de terra, pois não temos nenhum apoio dos órgãos, das prefeituras! E eu acredito na união para que isso mude!”. E “a luta nos assentamentos não pode ser isolada. É preciso criar reuniões próprias, entre os trabalhadores rurais e os desdobramentos que possam a partir de eventos como esse do Ibase, para instrumentalizar nossas lutas e nos ajudar nessa caminhada”.

Algumas articulações entre grupos que se conheceram nas Rodas já estão acontecendo. Uma delas visa a criação de um fórum regional reunindo os municípios mais pobres do entorno do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj). A ideia nasceu durante a Roda de Diálogo de Rio Bonito e, desde então, representantes de entidade de Cachoeira de Macacu, Magé, Rio Bonito, Guapimirim e Itaboraí, têm trocado ideias para tentar dar forma ao projeto:

— Já fizemos uma reunião e, agora, estamos usando o Facebook pra trocar ideias. A articulação entre as entidades é sempre difícil. Todo mundo trabalha muito e não há espaços

que possibilite um encontro para nos conhecermos e trocarmos ideias. Por isso que as reuniões do Incid foram importantes. Permitiram que gente que nunca havia se cruzado, com lutas similares, pudessem conversar e trocar experiências. Conheci em Rio Bonito os companheiros que estão comigo, agora, debatendo a criação do Fórum Regional — contou o biólogo João Ricardo Assis, de Cachoeiras de Macacu. — O Fórum terá com objetivo buscar soluções para problemas comuns nesses municípios, tais como falta de ensino técnico-profissionalizante, saneamento, escassez de água, preservação de áreas verdes — completou.

Essa discordância entre os resultados da pesquisa e a percepção dos moradores, levou os participantes, em muitas Rodas, a sugerirem a criação dos “Incidinhos”, indicadores que comparam as diferentes realidades sobre um direito, em um mesmo município. A questão do recolhimento do lixo serviu como exemplo. Eles contaram que há, em uma mesma cidade, quem tenha caminhão recolhendo lixo na rua que mora, quem tenha apenas caçamba, perto ou longe de casa, e quem não tenha nada. “O Incid pode nos ajudar com seus dados, porque eu não acredito nos dados do governo”, disse um

“**ALGUMAS ARTICULAÇÕES ENTRE GRUPOS QUE SE CONHECERAM NAS RODAS JÁ ESTÃO ACONTECENDO. UMA DELAS VISA À CRIAÇÃO DE UM FÓRUM REGIONAL REUNINDO OS MUNICÍPIOS MAIS POBRES DO ENTORNO DO COMPERJ**”

A realização das rodas foram importantes também para a equipe aperfeiçoar os indicadores. No encontro realizado em Nova Friburgo, por exemplo, alguns grupos, ao analisarem os dados apresentados, fizeram observações informando que a percepção deles não era condizente com os resultados da pesquisa. Lembraram que dados do IBGE, que serviram de base para a criação de alguns dos indicadores, estavam inclusive defasados por conta do último Censo ser de 2010. Em Silva Jardim, durante a Roda temática de acesso à terra, também surgiram comentários parecidos: “O número de assentamentos em Cachoeiras de Macacu está errado. O número de famílias é muito maior”, disse um dos participantes, referindo-se aos dados de acesso à terra que a equipe apresentou, e que foram retirados do último Censo Agropecuário.

dos participantes da Roda de Silva Jardim, referindo-se à necessidade de aprofundar a pesquisa no seu município. Em Casimiro de Abreu, surgiram mais falas neste sentido: “É importante olhar para as desigualdades dentro do nosso município. Estão fazendo em Casimiro um trabalho de análise da qualidade da água nas áreas rurais. A maioria das amostras apresentou índices de contaminação, só que as pessoas acham que porque a água é de fonte, colhida in natura, é de qualidade”.

Essas e outras observações surgidas durante os encontros foram preciosas e serviram como fonte de reflexão para a equipe aperfeiçoar os indicadores. Todas constarão do relatório final das Rodas, que estará disponível no site do Incid a partir do final deste mês (novembro).

Da cidadania abstrata para a cidadania concreta

AO ARTICULAR O TERRITÓRIO
À PRODUÇÃO DE INDICADORES
É UMA INICIATIVA FRUTÍFERA
PARA A TRANSIÇÃO DE UMA
CIDADANIA ABSTRATA PARA
UMA CIDADANIA CONCRETA

POR DÉBORA SANTANA DE OLIVEIRA*

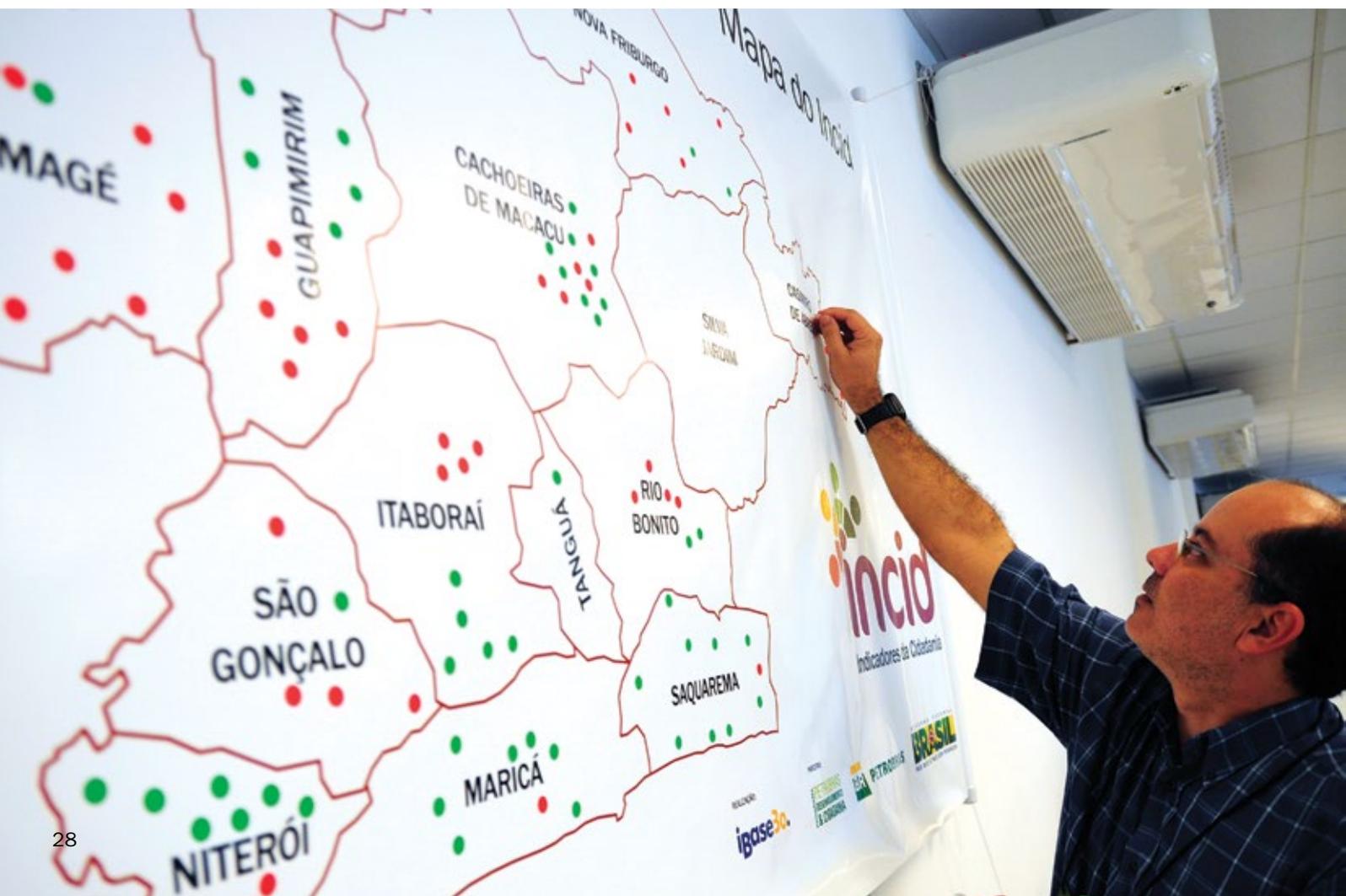
Milton Santos afirmou que (...) a possibilidade de ser menos ou mais cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Essa assertiva que, em certa medida, salienta as dicotomias entre o Brasil legal, o Brasil real e o Brasil pensado — aquele Brasil mediado por imaginários sociais e representações que orientam os entendimentos acerca de quem deve ser ou não sujeito de direito — não deixa margem quanto a validade e a importância de um projeto como o Incid. Um projeto que, ao articular o território usado (que também é sociedade civil) à produção de indicadores que dialogam com a soma inalienável dos direitos aos quais os indivíduos são investidos ao nascer, nos lega uma iniciativa potencialmente frutífera no que diz respeito à transição de uma cidadania abstrata para uma cidadania concreta nas suas dimensões vivida, garantida, percebida e em ação, posto que a partir das conquistas obtidas o cidadão tem de permanecer alerta para ampliá-la.

*DÉBORA SANTANA DE OLIVEIRA É DOUTORA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL LASTRO/IPPUR/UFRJ E MEMBRO DO GRUPO TÉCNICO CIENTÍFICO DO PROJETO INCID.

Incid constata pouca transparência em prefeituras

DIFICULDADE DE ACESSO A DADOS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DEIXA EVIDENTE A VIOLAÇÃO AO DIREITO À INFORMAÇÃO NA REGIÃO

FRANCISCO VALDEAN_IMAGENS DO POVO



A vida em Vila Portuense, em Porto das Caixas, Itaboraí, está em suspenso desde 2006, quando 160 famílias foram comunicadas de que a Companhia Estadual de Águas e Esgoto (Cedae) ajuizara uma ação de despejo da área, alegando que, no local, seriam realizadas obras de ampliação da rede de distribuição de água para o bairro, vizinho do Comperj. O futuro de quem mora ali há 42 anos ficou, a partir daquele momento, por conta da construção de novas moradias, prevista no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e financiada pela Caixa Econômica Federal.

Apesar da promessa, o futuro da comunidade segue incerto. Os moradores e as moradoras, sem informações da Prefeitura de Itaboraí, que executa as obras, temem ser desalojados antes da entrega de suas novas moradias. As obras iniciadas em 2011 já foram paralisadas mais de uma vez, e não há respostas para os pedidos de informações sobre prazos e qualidade do material utilizado na construção.

— Estamos há meses pedindo os cronogramas físico-financeiro e de execução das obras, são documentos públicos, e até agora a prefeitura não se manifestou - reclama Ramon Vieira, o presidente da Associação de Moradores de Porto das Caixas. — Se a prefeitura não responder, vamos cobrar da Caixa Econômica, que é a financiadora da obra e tem obrigação de fiscalizar a aplicação do dinheiro - diz Ramon, explicando que os pedidos foram encaminhados oficialmente para a prefeitura por intermédio da Comissão de Acompanhamento de Obras da Vila Portuense, reconhecida pelo Ministério das Cidades.

Dificuldades como esta chamaram a atenção dos pesquisadores do Incid, que decidiram criar mais indicadores para o sistema: Os Indicadores de Garantia de Transparência do Poder Municipal, em sintonia com a Lei de Acesso à Informação (12.527) que entrou em vigor em 2012, criando várias obrigações para órgãos públicos controlados direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os pesquisadores enfocaram a maneira como as

administrações dos 14 municípios da área de atuação do Incid lidam com as demandas da cidadania em relação a informações públicas e criaram três graus de avaliação: sem transparência, pouca transparência e transparência garantida.

Os indicadores foram pensados na esfera da cidadania garantida, para ser mais uma ferramenta da cidadania em sua luta por administrações públicas comprometidas com a prestação de contas e a garantia de acesso aos dados oficiais. Para chegar a esses indicadores, o Incid analisou as duas formas mais usuais de se acessar informações do poder público. Foram levadas em conta as

“

A CONSTRUÇÃO DESSES INDICADORES SE DEU NO PRÓPRIO TERRITÓRIO, ONDE OS PESQUISADORES E AS PESQUISADORAS AGIRAM COMO CIDADÃOS EM BUSCA DE INFORMAÇÕES”

dificuldades e facilidades para se obter dados das prefeituras direto no balcão dos órgãos municipais e por meio do site, um canal de comunicação que passou a ser obrigatório depois da sanção da Lei de Acesso à Informação Pública, em 2011.

Embora os dois indicadores dialoguem com a Lei de Acesso à Informação Pública, eles não se constituem como medidas para o cumprimento desta legislação. A preocupação dos pesquisadores foi apurar a existência ou a ausência de canais abertos para a cidadania que deem conta de suas demandas.

Assim, surgiram dois indicadores: o Acesso à Informação via Site e Acesso à Informação Diretamente nos Órgãos Públicos. Eles são compostos por vários quesitos - o do site por 12 e o dos órgãos públicos por nove - e têm como premissa

ACESSO À INFORMAÇÃO VIA SITE

INDICADOR DE GARANTIA DE TRANSPARÊNCIA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

FONTE: IBASE/INCID, 2013

MUNICÍPIO	SITE DISPONÍVEL	POSSUI FALE CONOSCO OU SIMILAR	FUNCIONA	ATUALIZADO	SALÁRIO DO PREFEITO	SALÁRIO DO VEREADOR	TOTAL	%
CACHOEIRAS DE MACACU	1	1	0	0	0	0	2	16,67
CASIMIRO DE ABREU	1	1	0	0	0	0	2	16,67
GUAPIMIRIM	1	0	0	0	0	0	1	8,33
ITABORAÍ	1	0	0	0	0	0	1	8,33
MAGÉ	1	1	1	0	0	0	3	25
MARICÁ	1	1	1	0	0	0	4	33,33
NITERÓI	1	1	1	0	0	0	3	25
NOVA FRIBURGO	1	0	0	0	0	0	1	8,33
RIO BONITO	0	0	0	0	0	0	0	0
SÃO GONÇALO	1	0	0	0	0	0	1	8,33
SAQUAREMA	1	1	1	0	0	0	4	33,33
SILVA JARDIM	1	1	1	0	0	0	3	25
TANGUÁ	1	0	0	0	0	0	1	8,33
TERESÓPOLIS	1	1	1	0	0	0	3	25

ACESSO À INFORMAÇÃO DIRETAMENTE NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

INDICADOR DE GARANTIA DE INFORMAÇÃO DO GOVERNO MUNICIPAL

FONTE: IBASE/INCID, 2013

MUNICÍPIO	EXISTE GUICHÊ ESPECÍFICO	SALÁRIO DO PREFEITO	SALÁRIO DO VEREADOR	TOTAL	%
CACHOEIRAS DE MACACU	1	0	0	3	33,3
CASIMIRO DE ABREU	1	0	0	1	11,1
GUAPIMIRIM	1	0	0	1	11,1
ITABORAÍ	1	0	0	1	11,1
MAGÉ	1	0	0	1	11,1
MARICÁ	1	0	0	2	22,2
NITERÓI	1	0	0	2	22,2
NOVA FRIBURGO	1	0	0	2	22,2
RIO BONITO	1	0	0	2	22,2
SÃO GONÇALO	1	0	0	1	11,1
SAQUAREMA	1	0	0	3	33,3
SILVA JARDIM	0	0	0	1	11,1
TANGUÁ	1	0	0	1	11,1
TERESÓPOLIS	1	0	0	1	11,1

medir a possibilidade e a qualidade da comunicação entre a gestão pública municipal e a população e vice versa.

Relação que nem sempre é fácil. A vice-presidente do Movimento Articulado de Mulheres e Amigas de Saquarema (Mamas), Sandra Renault Macedo, reclama da falta de transparência dos municípios, que dificultam, assim, a participação popular na decisão sobre as políticas públicas.

— Estamos cobrando um portal de transparência em Saquarema que nos dê acesso a dados sobre a vida na cidade, como transporte urbano e saneamento, que são importantes, por exemplo, na definição da escolha do local para a

construção de casas populares, do Plano de Habitação de Interesse Social - explica Sandra.

As reclamações de Ramon e de Sandra sobre as dificuldades de acesso aos dados de Itaboraí e de Saquarema podem ser generalizadas na região. A conclusão do Incid foi que nenhuma das 14 prefeituras garante um grau satisfatório de transparência. Todas elas apresentaram avaliações abaixo de 50 pontos, resultado classificado pela pesquisa como sendo “Sem Transparência”.

“ PARA TESTAR A EFICÁCIA DESSES CANAIS [DE COMUNICAÇÃO], O INCID E MORADORES E MORADORAS VOLUNTÁRIOS POSTARAM, POR MEIO DOS SITES, UMA SÉRIE DE QUESTÕES A SEREM RESPONDIDAS”

A construção desses indicadores se deu no próprio território, onde os pesquisadores e as pesquisadoras do Incid agiram como cidadãos em busca de informações. O primeiro recurso avaliado foi a existência de *sites*. Rio Bonito não estava com o seu site no ar nos dias 20 e 21 de março de 2013, quando foi realizada a pesquisa. Os quesitos para a pontuação dos *sites* foram se eles eram atualizados; se possuíam o valor do salário do prefeito e vereadores; se disponibilizavam Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Mas, foi considerado também os canais normalmente utilizados como Fale conosco, Fale com o prefeito ou prefeita, e Ouvidoria.

Vale destacar que nenhum dos 13 *sites* analisados tinha uma rotina periódica de atualização de dados e disponibilizava o salário do prefeito e dos vereadores. Apenas oito tinham disponível um canal de comunicação com o cidadão. Para testar a eficácia desses canais, o Incid e moradores e moradoras voluntários postaram, por meio dos *sites*, uma série de questões a serem respondidas.

A pesquisa considerou também a dificuldade de a população obter respostas para questões com diferentes graus de sensibilidade. O primeiro tipo, classificado como pouco sensível, dizia respeito a questões sobre a estrutura administrativa. O segundo, classificado como de sensibilidade política, requeria respostas com base numa política pública específica. O terceiro, de sensibilidade orçamentária, exigia informações sobre orçamento, com dados sobre receitas e despesas.

O primeiro passo foi verificar a existência de um espaço específico na prefeitura para solicitações de informações. Ele não existia apenas em Silva Jardim. Os pedidos de informação do Incid foram protocolados no SIC e, em alguns municípios por orientação do próprio funcionário da prefeitura, diretamente em secretarias, como forma de agilizar o processo. Mesmo assim as respostas não foram entregues.

Repetindo os resultados do indicador de Acesso à Informação via Site, o Indicador de Acesso à Informação Diretamente nos Órgãos Públicos mostrou que as prefeituras do território de atuação do Incid não são transparentes. Segundo os pesquisadores do Ibase, a pesquisa concluiu que há uma visível precariedade nesta área, que se não é por causa deliberada de negação do direito à informação, certamente configura um baixo nível de organização das administrações dos 14 municípios.

É o que vem constatando Marcelo Glauber Montenari, da Associação dos Produtores de Vargem Grande, na região serrana do Rio, há pelo menos quatro meses. Em 2010, a entidade, que reúne 193 produtores e produtoras locais, foi escolhida para fazer parte de um projeto da Secretaria Municipal de Agricultura com o Ministério da Pesca de incentivo à produção de peixes. Um ano e meio depois, chegou na sede da Associação um caminhão frigorífico que deveria recolher os peixes e distribuí-los nas feiras da região. Não foi o que aconteceu.

— Há quatro meses, o caminhão foi recolhido ou desapareceu da sede. Não sabemos ainda. Desde então, estamos tentando junto à Secretaria de Agricultura buscar informações a respeito. Já liguei para a ouvidoria várias vezes, mas aguardo horas no telefone sem sucesso. Já fui várias vezes até a Secretaria tentar falar com o secretário, que nunca está, ou com o adjunto, que está sempre doente. É muito difícil conseguir qualquer informação deles — contou Marcelo.

A dificuldade de Marcelo para buscar informações se repete em vários outros municípios da região e deixa evidente que a violação ao direito à informação na região é real, e os indicadores são uma proposta de instrumento de luta para a cidadania do território.

Cidadania como metáfora

Os primeiros conceitos de cidadania e de metáfora vêm da Grécia clássica. Para o pensador Sócrates (469-399 a. C.), a política seria um derivado de *polis* (cidade), e significaria a ação de *polícia* (vigília) que cada cidadão deveria ter em face da construção coletiva do bem comum. Nesse sentido, a palavra irá se aproximar, no contexto mais amplo do Impero Romano, da crescente noção de cidadania como valor comum na construção ética e moral da cidade. Metáfora, por sua vez, na acepção do filósofo Aristóteles (384-322 a. C.), significaria “transportar para uma coisa o nome de outra, ou do gênero para a espécie, ou da espécie para o gênero ou da espécie de uma para o gênero de outra, ou por analogia”. Nesse sentido, não raras vezes, em extratos das histórias das civilizações, a palavra cidadania ocorre como metáfora: de liberdade, de paz, de progresso, de democracia, de um mundo melhor.

É NECESSÁRIO PERCEBER QUE A CIDADANIA ESTÁ RELACIONADA COM OS MODELOS COGNITIVOS DE SEUS AGENTES POR WILSON MADEIRA FILHO*

Um dos principais teóricos da metáfora no século XX, Max Black (1962), já salientava que toda ciência deveria começar como metáfora e terminar como álgebra, e que sem metáforas não existiriam álgebras.

Na atualidade, indicadores de cidadania têm demonstrado que são insuficientes os dados relativos à chamada cidadania formal. Assim, por exemplo, não bastam as leis e as instituições; é igualmente importante perceber as percepções, as subjetividades e as ações e transformações do meio social. Pois a cidadania não é uma “ação estática”, não se resume aos frutos de uma conquista política, mas é sim prática reiterada e permanentemente reconstrução e remodelação.

A cidadania está sempre *sendo*. Vale dizer, está sempre em construção, e seu “texto” só poderá ser lido em seu pleno contexto.

Observar possíveis indicadores para as modulações de uma cidadania percebida, subjetiva e intra-subjetiva, significa, por sua vez, entender com profundidade essa cidadania como metáfora. Ou seja, é necessário perceber a cidadania enquanto metáfora conceitual e fundacional, destacando-a em suas tessituras culturais.

Essa cidadania enquanto *devir* não implica qualquer sentido positivista ou desenvolvimentista, mas na percepção de que sua captura semântica está relacionada com os modelos cognitivos de seus agentes.

*WILSON MADEIRA FILHO É PROFESSOR TITULAR DA FAULDADE DE DIREITO DA UFF E MEMBRO DO GRUPO TÉCNICO CIENTÍFICO DO PROJETO INCID.



Falta transparência

INDICADOR QUE MEDE ACESSO A INFORMAÇÕES
NOS 14 MUNICÍPIOS DA ÁREA DE ATUAÇÃO DO INCID
REVELA FALTA DE TRANSPARÊNCIA NAS INSTITUIÇÕES
PÚBLICAS MUNICIPAIS POR **ILMA REZENDE***

Um dos desafios de lidar com a ideia de cidadania em termos práticos, instrumentalizando, a um só tempo, indivíduos e grupos sociais, como vem fazendo o Ibase por meio do Incid, é fazer com que o princípio fundamental de que “todo o poder emana do povo” (parágrafo único do art. 1º da Constituição) passe da letra da Lei — cidadania jurídica — para a *cidadania ativa* do Incid, com as suas quatro dimensões: *vívida, garantida, percebida e em ação*. A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) constitui um importante elemento nesse processo de instrumentalização, uma vez que possibilita o controle da sociedade sobre se o dinheiro público (coisa pública) está sendo usado com responsabilidade no interesse da sociedade.

Ao medir por meio dos indicadores de Garantia de Transparência do Poder Público Municipal (Acesso à Informação via Site e Acesso à Informação Diretamente nos Órgãos Públicos) o nível de transparência nos 14 municípios da área de atuação do Incid, o Ibase revela às organizações parceiras do Incid, entre outras questões, como falta transparência nas instituições públicas municipais. Isso significa que os representantes políticos lidam com os recursos públicos —

a coisa pública — como se não fosse parte da sua função de representação política a responsabilidade de prestar informações — prestar contas — sobre o uso de recursos públicos. O que revela ainda: a) um modo de lidar com a coisa pública como se fosse privada, gerindo de forma como que pessoal instituições públicas; b) pouca clareza dos valores democráticos, que são base da Constituição de 1988 e do conjunto de leis específicas dela derivadas, como valores que têm por referência servir à sociedade.

Veja-se o exemplo do indicador Acesso à Informação Diretamente nos Órgãos Públicos, em que os municípios de Guapimirim e Teresópolis, ao cobrarem “taxa de expediente” que variava de 18,77 reais a 48,13 reais, além de ferir a lei específica 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), adentrando o campo da ilegalidade, feriam vários artigos da Constituição, a exemplo dos artigos 5º (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) e 6º (Dos Direitos Sociais).

Os indicadores de Garantia de Transparência do Poder Público Municipal têm papel estratégico para o Incid, uma vez que perpassam as quatro dimensões da cidadania — *vívida, garantida, percebida e em ação* —, que formam o conceito de cidadania ativa.

*ILMA REZENDE É PROFESSORA DA FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ E MEMBRO DO GRUPO TÉCNICO CIENTÍFICO DO PROJETO INCID.

Participação social tece rede a serviço da luta por direitos

O INCID REVELOU QUE O SENTIMENTO DA POPULAÇÃO DO ENTORNO DO COMPERJ É DE QUE É POSSÍVEL MUDAR A REALIDADE QUANDO AS PESSOAS RECONHECEM SEUS DIREITOS

Problemas não faltam na área do Incid, que tem a maior parte de seu território marcado pela ausência de infraestrutura para a maioria da população e de serviços públicos básicos e pela desigualdade social.

— Aqui sai prefeito, entra prefeito, sai governador, entra governador e é a mesma coisa -, reclama Nádia dos Santos, dona de uma marmoraria ao lado do Rio Brandoa, em Vila Laje, São Gonçalo.

A loja onde ela trabalha enche de água em todas as chuvas fortes, quando o rio transborda e enche a rua, com cerca de um metro de água. Seu vizinho, o mecânico Jorge Antônio, há 40 anos no local, reclama do cheiro de esgoto e da quantidade de lixo que corre com as águas, lembrando da época em que tirava areia do leito do rio:

— Esse rio hoje é um valão — completa.

Realidade que não chegou a causar espanto aos pesquisadores do Incid. O Comperj, com seis de suas 14 cidades na Região Metropolitana do Rio, tem todos os problemas que caracterizam as periferias das grandes cidades brasileiras e seus próprios. A surpresa ficou por conta da percepção da população de que esta realidade pode ser mudada com participação social e da constatação de que há uma densa rede de entidades da sociedade civil - como Ongs, sindicatos, associações e espaços religiosos, atuando no território na luta por direitos.



Esta rede está sendo radiografada pelo Incid, no painel “Cidadania em Ação”, que criou o “Banco de Dados da Cidadania em Ação” para disponibilizar na internet um catálogo destas instituições. Um trabalho inovador que vem sendo feito pelas próprias entidades.

— A cidadania da área faz a radiografia de si mesma e, no processo, se descobre, se fortalece, se motiva para agir de forma articulada com outras organizações e movimentos de cidadania. Este processo é engenhoso e ganha vitalidade na medida em que avança. — explica o diretor-geral do Ibase, Cândido Grzybowski.

De fevereiro a setembro de 2013, foram cadastradas mais de mil entidades da sociedade civil no banco de dados, que recebe também a inclusão de ações já realizadas no território. A análise do arquivo até este momento, mostra que 23,8% das entidades registradas no banco de dados são de Niterói. Em segundo lugar, vem Nova Friburgo, com 16%.

Mas ainda há muitas entidades para serem cadastradas. A equipe de campo do Incid sabe, por exemplo, que São Gonçalo tem uma rede associativa bem mais expressiva do que as cerca de 80 instituições cadastradas no banco de dados. Buscando chegar o mais perto possível da realidade, a ferramenta está permanentemente aberta para novos cadastros de entidades ou ações. É só acessar o site do Incid (www.incid.org.br).

O Banco de Dados, desta forma, se constitui como uma ferramenta criada pelo Incid para colaborar com a cidadania em ação, atuando em uma via de mão dupla. Ele pretende ser um raio X da cidadania no território e, ao mesmo tempo, servir como um meio facilitador para a articulação entre os vários atores do movimento social.

— Depois da chuva e da lama, de 2011, quando tudo foi devastado, começamos ver surgir em Nova Friburgo vários grupos em busca de seus direitos. Agora é hora de olhar para o lado e reconhecer a necessidade desta costura, desta rede de coletivos que surgiram para melhorar a nossa vida. O trabalho do Incid com certeza é mais uma ferramenta para usarmos nesta costura —, diz a professora Fernanda Milanez.

Para a professora, que atua em conselhos municipais, na Ong Anastácia e na rádio comunitária de Friburgo, onde mantém o programa infantil “Cante e conte outra vez”, o Banco de Dados da Cidadania em Ação dá a possibilidade de os militantes cruzarem dados para produzir novas articulações para o movimento social.

— Quando conhecemos outros líderes que têm as mesmas dificuldades que nós, isso reforça o movimento —, observa Marcus Alves da Rocha,

pedagogo e teólogo coordenador da Ong Crias, que atua pelos direitos das crianças no Morro Menino de Deus, em São Gonçalo.

Os pesquisadores do Incid acreditam que ao facilitar esta costura estão colaborando com o empoderamento da sociedade civil, nas novas disputas que estão se dando, no território impactado pela instalação do Comperj, em Itaboraí. Disputas que vão definir o desenho de políticas sociais para a região e do acesso à moradia, ao trabalho e à infraestrutura que virão com os investimentos atraídos pelo complexo petroquímico.

PERCEPÇÃO DE DIREITOS

O Incid revelou também, no Pannel Cidadania Percebida, o sentimento da população do Conleste de que é possível mudar a realidade em que vive com participação social. A conclusão surgiu dos resultados de uma pesquisa de opinião reali-

MUNICÍPIOS TÊM PONTOS DE CADASTRO PARA O BANCO DE DADOS

O Banco de Dados da Cidadania em Ação permite traçar um mapa das ações e espaços de cidadania ativa em cada um dos 14 municípios pesquisados. A ideia surgiu no âmbito do Pannel IV, que diz respeito à cidadania em ação. O objetivo é fortalecer os movimentos e atores sociais já existentes nos municípios trabalhados ao disponibilizar informações qualificadas sobre iniciativas cidadãs que já dão certo.

O sistema permite que sejam feitas buscas de espaços de cidadania ativa e de ações políticas implementadas pela sociedade civil organizada. Além disso, também é possível cadastrar sua própria ação ou espaço (instituições, organizações, grupos organizados, entre outros). É importante lembrar que o Banco de Dados terá seu potencial de articulação expandido a cada novo cadastro realizado.

Para não deixar de fora os atores e movimentos de lugares com pouco acesso à Internet, o Incid formou parcerias e estabeleceu pontos de cadastramento para quem deseja participar do nosso Banco de Dados. Para se cadastrar é preciso acessar o formulário, no site Incid (incid.org.br), ou ir até um dos pontos de cadastro espalhados nos municípios.

BANCO DE DADOS



“O RESULTADO MOSTROU QUE 93% DA POPULAÇÃO DO TERRITÓRIO DO INCID ACREDITAM PODER INFLUENCIAR NA MELHORIA DE SUAS CONDIÇÕES DE VIDA POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR”

NOVO INDICADOR MEDE A CONCENTRAÇÃO DE TERRA

Criado recentemente, dada a complexidade da questão agrária no Rio de Janeiro, o indicador “Situação do Acesso à Terra” tem como função apontar as desigualdades do uso e da ocupação de áreas rurais. A ferramenta foi criada para mensurar a concentração de terra nos municípios de Casimiro de Abreu, Cachoeiras de Macacu, Silva Jardim, Nova Friburgo e Teresópolis.

Ele responde à demanda dos pequenos produtores e produtoras rurais, a fim de mostrar a sua realidade, com o intuito de expor os problemas desse universo e provocar políticas públicas para resolvê-los. Um dos principais entraves no Estado do Rio e em boa parte dos municípios diz respeito a uma desproporção: a maioria dos estabelecimentos é de pequeno e médio porte, enquanto a maior parte das terras pertence a uns poucos grandes proprietários.

O indicador, que está disponível em www.incid.org.br, traz, dessa forma, a discussão relacionada ao direito à terra. Nele, a terra é vista não só pelo seu potencial econômico, mas, sobretudo, pelo que ela tem a oferecer em termos de moradia, trabalho e relações sociais. Portanto, a função social da terra está diretamente associada à manutenção e à reprodução da vida.



zada, em 2012, pelo Incid em ruas, praças e locais públicos dos 14 municípios. Os questionários abordaram a percepção sobre o que é ser cidadão ou cidadã em cada um dos locais pesquisados. O que importava saber era como as pessoas percebiam seus direitos no dia a dia destas cidades.

O resultado mostrou que 93% da população do território do Incid acreditam poder influenciar na melhoria de suas condições de vida por meio da participação popular. Em Guapimirim, 97% da população creem nessa possibilidade. O menor resultado foi em São Gonçalo, com 90,9%, o que revela um alto índice de pessoas que acreditam poder influenciar no futuro de sua comunidade.

Os números são um pouco menores quando trata-se de participação no processo eleitoral do primeiro turno de 2000. Segundo os dados do Tribunal Regional Eleitoral, a participação média na área do Incid foi 83,7%, mesmo assim um resultado elevado. O eleitorado com a menor presença na eleição de 2000 neste território foi o de Saquarema, com 77,4% comparecendo às urnas, e o de maior foi o de Niterói, com 86%.

“É JUSTAMENTE A FORÇA QUE A UNIÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PODE PRODUZIR QUE FEZ COM QUE O INCID MONTASSE O BANCO DE DADOS”

Ocupar todos os espaços de participação tem sido um desafio para os militantes da Associação de Moradores do Vale da Revolta, em Teresópolis. O presidente da associação, Judas Tadeu Florêncio da Cruz, conta que fez parte do movimento que elegeu Jorge Mario Sedlacek para a prefeitura e, depois das chuvas, juntou-se a outras 54 entidades para pedir a cassação do político, acusado de desviar verbas destinadas à recuperação dos bairros afetados pela catástrofe.

— A nossa comunidade não foi atingida pelas chuvas, mas vi muitos amigos que moravam em outros locais, morrerem no acidente. Senti o descalço do poder público, que viu o desastre como mais uma possibilidade de negócio. Meus amigos que ainda estão desaparecidos foram usados como moeda de troca. Isso me revoltou muito e fui para a rua com muita força para mudar o governo —, conta Tadeu, hoje engajado na luta pela direito à moradia e à mobilidade urbana.

É justamente a força que a união dos movimentos sociais pode produzir que fez com que o Incid montasse o Banco de Dados. Nele, além das entidades da sociedade civil, há também um catálogo de ações da cidadania, organizadas a partir de 2007, quando o Comperj se instalou na região. Estas ações são classificadas por ano, por sua motivação e pelas entidades que a convocaram. Entre as 139 ações já cadastradas, há desde atos e audiências públicas, até oficinas de capacitação promovidas por projetos que aconteceram durante um determinado tempo, no território.

— Com este Banco de Dados da Cidadania em Ação, o Incid se transforma gradativamente em ação da cidadania, onde o conjunto de Indicadores produzidos viram instrumentos apropriados para a ação no território, de participação e incidência, de defesa de direitos e de prática de responsabilidades cidadãs. Isto não foi previsto na proposta inicial, mas talvez seja o seu aspecto mais inovador e que dá sentido ao todo, pois é da cidadania em ação que depende a apropriação do Sistema Incid, como instrumento de luta e de participação —, conclui Cândido Grzybowski.

PONTOS DE CADASTRO DO BANCO DE DADOS DO INCID

MUNICÍPIO	NOME DO ESPAÇO	ENDEREÇO	CONTATO
ITABORAÍ	SEPE — Itaboraí	R. Presidente Costa e Silva, 10 — Carioca Itaboraí - RJ, 24800-000	(21)26454338 / 26453992
CASIMIRO DE ABREU (BARRA DE SÃO JOÃO)	Escola de Música Santa Cecília	Rua: Doutor Otávio Moreira, 127, CEP 28880-000 - Barra de São João, centro.	(22) 9985-9072
CASIMIRO DE ABREU	ACAPORD - Associação Casimirensense de Pessoas Portadoras de Deficiência	Rua Padre Anchieta, 233 casa - centro	(22) 2778 4860
TANGUÁ — CENTRO	Associação Missionária do Coração de Maria	Rua Padre José Augusto, 33	(21) 9435-1395
SILVA JARDIM	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Silva Jardim	Rua Santos Pereira, 12 - Centro	(22)2668-1214
SÃO GONÇALO	Comunidades em Ação	Estrada das Palmeiras, 04 - Salgueiro	(21) 37063059
	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Rua Simeão Custódio, 48, 2º andar - Centro	(21) 27129813
	APAE São Gonçalo	Rua Doutor Francisco Portela, s/nº - Patronato CEP: 24455-000	(21) 27129968
NITERÓI	Associação para o Desenvolvimento Solidário do Preventório (Banco Comunitário do Preventório)	Rua 14 de abril, 02, Morro do Preventório - Charitas	(21) 3611-0037
	Federação das Associações de Moradores de Niterói - FANIT	Rua Padre Anchieta, 65, São Domingos, Niterói	(21) 27178201
	Niterói + Humana	Rua Gavião Peixoto, 70, 1003.	(21) 87869675 (21) 2704-3366
MARICÁ	Casa da Cultura de Maricá	Endereço: Praça Orlando de Barros Pimentel, s/nº, Centro. (Praça de Maricá)	(21) 3731-1432
SAQUAREMA	Círculo Artístico e Cultural de Saquarema	Endereço: Avenida Saquarema, 567 - Lake's Shopping, Saquarema	(22) 26518409
NOVA FRIBURGO	DIÁLOGO	Endereço: Av. Alberto Braune, nº 223, sala central - Centro	(22) 9965-5991
	ACIANF	Av. Alberto Braune, nº 111, sobrado - Centro	(22) 2522-1145
	Câmara Empresarial da ACIANF/ Olaria	Rua Dr. Jorge El-Jaick, nº 25, sobreloja 06 - Olaria	(22) 2522-0588
	Câmara Empresarial da ACIANF/ Conselheiro Paulino	Rua Luiza Sobrinho Knust, nº 65, loja 01 - Conselheiro Paulino	(22) 2527-2410
	ECOARTE	Rua Rodrigues Alves, nº 40 - São Pedro da Serra	(22) 2542-3572
	APA Macaé de Cima	Rua Moacir Kênicco Brust, nº 11 - Lumiar	(22) 2542-9530
TERESÓPOLIS	SOPÃO - Associação Beneficente Sopão	Rua Tenente Luiz Meirelles, s/nº - Bom Retiro	(21) 9430-9461
	AVIT (Associação das Vítimas das chuvas de Teresópolis)	Av. Delfim Moreira, nº 266 - Várzea	(21) 30971143
	SESC Teresópolis	Av. Delfim Moreira, 749 - Várzea	(21) 2743-6939 / 2743-6959
GUAPIMIRIM	Associação Cultural Nascente Pequena	Rua Sebastião César Filho, 226 - Centro	(21) 2632-2180
	Associação Cultural Onda Verde — Tverde	Av. Dedo de Deus, 1395 - Centro	(21) 26322374
	ACIAG — Assoc. Comercial, Industrial e Agrícola de Guapimirim	Rua Alcindo Guanabara, 37, loja C - Centro	(21) 2632-3227
	TECNOARTE	Rua Professor Rocha Faria, 265 - Centro	(21) 2632-7225
CACHOEIRAS DE MACACU	ACECAM — Associação Comercial e Empresarial de Cachoeiras de Macacu	Rua Oswaldo Aranha, nº 01 - Centro	(21) 2649-3033
MAGÉ	Conselho Municipal de Saúde	Rua Pio XII, nº 81, 2º andar (anexo ao Hospital) - Centro	(21) 8016-4266
	Mapa Mundi	Endereço: Rua Moreira da Costa, nº 27 - Piabetá	(21) 26597936



INDICADORES SOCIAIS SÃO IMPORTANTES FERRAMENTAS PARA A REIVINDICAÇÃO DE DIREITOS E A CRIAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A informação como um instrumento de luta por direitos

O lixo sempre foi um problema para os moradores e as moradoras do Vale da Revolta, em Teresópolis. As chuvas de 2011 só fizeram chamar a atenção para a necessidade de uma solução que preservasse não apenas a saúde de quem mora ali, mas também o meio ambiente da comunidade. “A gente jogava o lixo no rio, e hoje recolhemos e reciclamos 90% dele”, conta o presidente da associação de moradores local, Judas Tadeu Florêncio da Cruz.

A solução não foi dada para a comunidade. Os moradores e as moradoras é que correram atrás dela. “O Incid nos ajudou muito nesse processo. A Prefeitura de Teresópolis dizia que 100% do lixo da cidade era recolhido, e nós sabíamos que isso não era verdade, mas não tínhamos números. Foi quando o Incid nos revelou que apenas cerca de 70% do lixo era recolhido. Isso nos deu força para travar um debate sobre o lixo”, conta Tadeu.



“

AO FORTALECER OS MOVIMENTOS SOCIAIS, O INCID COLABORA TAMBÉM NA REARTICULAÇÃO DE LUTAS HISTÓRICAS COMO NO CASO DOS TRABALHADORES RURAIS DOS MUNICÍPIOS DE SILVA JARDIM E CASIMIRO DE ABREU”

sob uma perspectiva de cidadania ativa. Além disso, é uma preocupação dos pesquisadores e das pesquisadoras do Ibase dar voz aos movimentos sociais, que, segundo eles, têm sido neutralizados pela visão desenvolvimentista dos governos locais, que privilegiam mais a atração de grandes investimentos do que políticas públicas que garantam os direitos básicos da cidadania.

Ao fortalecer os movimentos sociais, o Incid colabora também na rearticulação de lutas históricas como no caso dos trabalhadores rurais dos municípios de Silva Jardim e Casimiro de Abreu que continuam lutando para a regularização de suas terras.

— Nossa ideia aqui é trazer encaminhamentos produtivos às lutas. Saiu do cochicho aqui uma ideia de se criar um grupo nosso, para a hora de se discutir junto às prefeituras e secretarias. Por exemplo, dois do Lan, dois do Cambucaias, dois do Olho D’água, e também dos demais assentamentos e agricultores particulares, para serem recebidos nesses órgãos. Sabemos que é difícil nos ouvirem, então temos que criar nossos próprios meios de pressão. Um exemplo a respeito de um problema do Lan em relação à água potável junto à prefeitura de Casimiro de Abreu. A ideia é não somente ir o Lan reclamar, mas sim um grupo inteiro, para

O primeiro passo foi dado em uma reunião do Incid na comunidade e com o surgimento da proposta de criação de uma usina de reciclagem de lixo administrada pela população local. “Há quase dois anos tem gente na comunidade vivendo do lixo. Nos organizamos e passamos a vender o material direto para uma empresa de reciclagem, sem passar por atravessadores, e, com isso, estamos ganhando muito mais”, explica Tadeu.

A comunidade organizou não apenas a usina de reciclagem, mantida pela associação de moradores, mas também ganhou força para a sua luta. “Com os dados do Incid pudemos provar para a prefeitura que a coleta não era total e, assim, pedir caçambas. Não tínhamos nenhuma caçamba e hoje temos três e duas casinhas de lixo. Isso melhorou muito a nossa qualidade de vida. Quem olha hoje para o vale já tem outra visão”, diz Tadeu.

A qualificação das ações dos movimentos sociais é justamente o objetivo do Sistema Incid, que é composto por indicadores que expressam uma forma de olhar os dados

dar mais peso às reclamações – disse Luiz Minto durante a plenária final da roda de acesso à terra em Silva Jardim.

Para Jorge Neves, uma das lideranças do acampamento Sebastião Lan, em Casimiro de Abreu, ao se fortalecer o Incid também ajuda. “Basta fazer isso que estamos fazendo, reuniões, trazendo mais pessoas, dialogando com mais gente, para que possa se entender, para ajudar a todos. O que falta é força, coragem, atitude pra gente retomar a luta”, disse.

“É uma contradição que em nosso quintal haja um empreendimento com um investimento de R\$ 36 bilhões, como estima o governo do Rio, e que não tenhamos esgoto e água encanada”, reclama Ramon Vieira Fausto, vice-presidente da Federação de Associações de Moradores de Itaboraí (Fami).

Os problemas aparecem, e a população, ao tomar conhecimento de suas possibilidades, vai dando suas soluções, como aconteceu com os moradores e as moradoras do Assentamento Visconde, em Professor Souza, em Casimiro de Abreu.

Os 83 sitiantes do assentamento enfrentam há 13 anos problemas com as fossas sanitárias que sevem às

suas casas e com a água que bebem. Informados pelo Incid da existência do Consórcio Intermunicipal Lagos São João, que serve ao município, eles procuraram a empresa, que iniciou em julho deste ano a análise da água das nascentes e obras de melhoria nas fossas.

“Tínhamos uma incidência enorme de verminoses nas crianças e problemas com fossas que constantemente vazavam. Quando isso acontecia, abríamos uma vala para despejar o esgoto ou pedíamos na prefeitura um caminhão para tirar os dejetos”, conta Maria Aparecida Conceição de Oliveira, ex-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Casimiro de Abreu. A solução, segundo ela, foi um grande ganho de qualidade de vida para o pessoal do assentamento.

As cobranças em relação à administração e aos serviços e públicos são muitas nos municípios no entorno do Comperj. Elias dos Santos Luz, ativista do Centro de Cultura Afroluz, em Tanguá, propõe, por exemplo, que o Incid firme convênios com as prefeituras para promover a capacitação de lideranças populares e de gestores públicos, como forma de avançar na implantação de políticas públicas que garantam direitos para a população.



“A PREFEITURA DE TERESÓPOLIS DIZIA QUE 100% DO LIXO DA CIDADE ERA RECOLHIDO, E NÓS SABÍAMOS QUE ISSO NÃO ERA VERDADE, MAS NÃO TÍNHAMOS NÚMEROS. FOI QUANDO O INCID NOS REVELOU QUE APENAS CERCA DE 70% DO LIXO ERA RECOLHIDO”

“As lideranças têm que ter uma formação que permita que elas entendam as informações públicas, como, por exemplo, orçamento. Não adianta apenas ficar falando o que quer realizar, tem que saber como fazer isso e do que está falando”, diz Elias, que ocupa uma das vagas da sociedade civil no Conselho Municipal pela Igualdade Racial (Comira).

Em Maricá e Itapuaçu, a população organizada também se ressentiu de ter pouco acesso a informações sobre a vida social. A pescadora Virgínia dos Santos, delegada da Colônia de pescadores Z Sete e tesoureira da Associação Livre de Apicultura e Pesca de Itapuaçu, conta que a sua comunidade ficou surpresa quando tomou conhecimento, em um encontro do Incid, dos dados oficiais que diziam que a maioria da população era servida por água encanada.

“A gente saiu da reunião muito chateado. A coisa não vai andar se continuarmos a trabalhar com esses dados. A gente tem que buscar outros caminhos para cobrar do governo direitos que eles dizem que temos. A gente sabe que somente no Centro de Maricá a população tem água encanada. No resto do município as pessoas se abastecem com água de poço. Em Itapuaçu, o abastecimento também é muito falho. Mas isso não aparece nas pesquisas oficiais, porque quando o morador é perguntado se ele tem água ele diz que sim. O que falta perguntar é se ele tem acesso à água encanada”, reclama Virgínia.

O reconhecimento dos Indicadores da cidadania como um instrumento de poder é um dos pilares do Sistema Incid, que acredita que os indicadores são importantes ferramentas para a luta por direitos, acrescentando através de indicadores inteligíveis, informações qualificadas como uma forma de empoderar estas populações para que elas reivindiquem seus direitos e criem mecanismos de controle social para as políticas públicas.

É essa ação política da população que constrói a cidadania ativa, entendida pelos pesquisadores e pelas pesquisadoras do Incid como uma relação compartilhada de direitos e de responsabilidades que define a sociedade como um todo. Nessa visão, a cidadania não é dada, é garantida pela participação social. A boa nova trazida pelo Incid é a constatação de que, no território do entorno do Comperj, a ação de ONGs, associações de moradores, sindicatos e outras entidades da sociedade civil está produzindo uma tensão na ordem política da região, que pode gerar avanços na luta pelos direitos da população.



Juventude, cidadania e políticas públicas. Notas sobre indicadores de avaliação

OS QUESTIONAMENTOS
PROVOCADOS PELO INCID
FORTALECEM A FORMAÇÃO DE
SUJEITOS CONSCIENTES DE SEUS
DIREITOS E DEVERES

POR REGINA NOVAES*

Um indicador deve ser compreendido como um parâmetro que fornece informações sobre o estado de um fenômeno. Os indicadores são definidos como medidas explícitas e verificáveis de mudanças induzidas. Para além de responder à pergunta “o que mudou?”, os indicadores devem dar respostas à pergunta “como se sabe que mudou?”. A literatura disponível alerta que os indicadores são formas de “capturar” os resultados e, também, de comunicá-los aos governos e à sociedade.

Como já está indicado em outros artigos desta revista, o Indid (Indicadores de Cidadania) deve ser visto como uma ferramenta para valorar a situação de cidadania de um determinado território. Parceria do Ibase e da Petrobras, este sistema foi desenvolvido a partir de quatro abordagens, perguntas e estratégias de pesquisa, que podem ser assim resumidas: 1- Cidadania vivida: Quais as condições de cidadania hoje no território? Para a construção dos indicadores da cidadania vivida, são utilizados dados secundários (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e o Instituto de Segurança Pública (ISP); 2- Cidadania garantida: Quais as políticas públicas ativas que garantem a cidadania? Nesta dimensão os dados secundários são complementados com entrevistas com gestores e gestoras, usuários e usuárias de políticas públicas; 3- Cidadania percebida: Como a população local se percebe como cidadã, portadora de direitos e deveres? Aqui se trata de recolher percepções da população e incluí-las na construção de indicadores; e 4- Cidadania em ação: Como está organizada e age a cidadania



ativa? Nesta dimensão trata-se de mapear atores e espaços de participação cidadã presentes nos territórios em questão.

O que a experiência do Incid pode contribuir para a formulação, desenho, implantação e avaliação de políticas públicas de juventude? O objetivo deste artigo é sugerir algumas pistas para o diálogo entre a metodologia do Incid e a polêmica questão da construção de indicadores adequados para avaliação dos projetos e ações voltados para os segmentos juvenis que vivem em territórios caracterizados por situações de exclusão social.

Como se sabe, na avaliação de programas sociais é imperativo detectar falhas e aferir méritos, bem como oferecer elementos para a sua reorientação. A objetividade de toda a avaliação é construída por meio da explicitação e do uso de métodos e técnicas de coleta de informações, organização e análise de dados. Contudo, via de regra, busca-se “objetividade” apenas em números.

Por exemplo, as estatísticas a respeito dos “jovens que não estudam e não trabalham” se transformaram em um importante alerta para que a sociedade atentasse para uma parcela significativa e vulnerável de sua juventude. Contudo, ao nos restringirmos apenas a esse aspecto da “cidadania vivida”, avaliando indicadores quantitativos (oferecidos, sobretudo, pelo IBGE e Inep) olhamos para a juventude apenas como resultado de uma “falha do sistema educacional”. E, assim, deixamos de considerar também o contexto mais geral de transformações nas relações de trabalho e as especificidades da atual “condição juvenil” marcada por novas inseguranças e dificuldades para a emancipação. Somente ao inserir a juventude no seu tempo histórico, percebe-se a singularidade de sua experiência geracional.

Jovens brasileiros vivem em um tempo caracterizado por relações precárias no mercado de trabalho, cada vez mais seletivo, e pela presença de distintas formas de violência física e simbólica. Além disso, uma considerável maioria de jovens tem sido marcada por diferentes experiências de discriminações, motivadas por diversos fatores (raça, etnia, local de moradia, aparência, gênero e orientação sexual, religião). No conjunto os jovens e as jovens têm muito maior acesso à escola do que a geração de seus pais, mas sua escolaridade sofre interrupções, carece de qualidade e não responde às mutantes demandas do mercado de trabalho.

Além disso, boa parte dessa juventude desconfia das iniciativas do poder público em virtude da frequente descontinuidade administrativa, fragmentação e do hiato entre aquilo que é prometido e o que de fato se realiza. Desconfiança esta que expressa a tensão entre a cidadania garantida versus a cidadania percebida.

No entanto, esses aspectos, via de regra, não entram nos indicadores de avaliação dos projetos, programas e ações (públicos ou privados) que visam o aumento de escolaridade e a qualificação e inserção profissional da população jovem. Assim, a comparação das metas com as estatísticas disponíveis leva sempre a um lastimável veredito: o alto de grau evasão escolar e baixo índice de inserção laboral.

E o que se entende por “evasão”? No sistema regular de ensino, o cálculo da evasão parte de um pressuposto básico: oferece-se uma escolarização obrigatória universalizada a

uma grande massa de jovens de idade similar. Essa não é a situação dos jovens e das jovens que formam o público alvo dos programas e ações em questão. Com efeito, hoje um movimento de zigue-zague de entradas e saídas na escola e no mundo do trabalho se tornou frequente entre jovens com defasagem entre idade e série, geralmente oriundos das classes populares.



JOVENS BRASILEIROS VIVEM EM UM TEMPO CARACTERIZADO POR RELAÇÕES PRECÁRIAS NO MERCADO DE TRABALHO, CADA VEZ MAIS SELETIVO, E PELA PRESENÇA DE DISTINTAS FORMAS DE VIOLÊNCIA FÍSICA E SIMBÓLICA”

“ É PRECISO CONSIDERAR AS DIFERENÇAS ENTRE AS TRAJETÓRIAS JUVENIS. OU SEJA, É PRECISO ATENTAR PARA AS DIFERENCIAÇÕES PREEXISTENTES ENTRE JOVENS QUE SE REÚNEM EM UM MESMO PROJETO SOCIAL, PROGRAMA OU AÇÃO GOVERNAMENTAL ”

Nesse cenário, somente uma reflexão prévia e continuada sobre motivos e motivações da permanência e da desistência da juventude que participa dos programas e projetos permitiria estabelecer um indicador adequado às situações vivenciadas por ela. Deveria ser considerada a evasão motivada pelo surgimento inesperado de uma oportunidade de trabalho? Como caracterizar a evasão/desistência motivada por mudanças de endereço impostas por razões variadas (questões econômicas, de segurança ou afetivas)?

Essas e muitas outras questões mostram a necessidade de elaborar propostas mais criativas e adequadas para se medir a evasão que atinge esses programas e projetos. Nesse sentido, é preciso considerar as diferenças entre as trajetórias juvenis. Ou seja, é preciso atentar para as diferenciações preexistentes (o “ponto zero”) entre jovens que se reúnem em um mesmo projeto social, programa ou ação governamental.

E isso não é tudo. Além de con-

siderar as trajetórias juvenis, para avaliar a proximidade ou a distância entre os objetivos do projeto executado e os impactos logrados, é preciso considerar o entorno territorial. No que diz respeito aos territórios onde vivem os e as jovens, episódios e situações de violência relacionadas ao tráfico de drogas, ao uso de armas de fogo e às práticas policiais devem ser levados em conta na construção de indicadores. Assim como a presença ou ausência de outras políticas públicas que podem ser acessados pelo jovem – antes, ao mesmo tempo ou depois – também podem lançar luzes sobre as razões para permanecer ou desistir de um determinado projeto ou ação.

Em resumo, indicadores de avaliação não podem se restringir aos dados socioeconômicos de escolaridade, das relações formais no mercado de trabalho. É preciso articulá-los a outros dados que revelem as marcas identitárias (étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual, de deficiências sensoriais, motoras ou

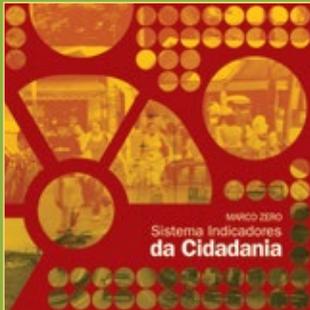
intelectuais, local de moradia) e a espaços de pertencimento social (a redes comunitárias, associativismos, grupos culturais e religiosos). Trata-se de combinar aspectos tangíveis e intangíveis da realidade. Em outras palavras, as estatísticas devem ser constantemente cotejadas com as práticas significativas presentes no processo de emancipação dos jovens.

Nessa perspectiva, da mesma maneira proposta pela metodologia da Incid/Ibase, as avaliações devem incorporar a “cidadania em ação” que – ao se utilizar de práticas participativas – podem se tornar instrumentos de empoderamento dos beneficiários das políticas públicas, dando visibilidade às suas necessidades e expectativas.

Assim sendo, certamente a experiência do Incid não se restringe à produção de “indicadores de cidadania” úteis para medir impactos em regiões afetadas por grandes projetos. A metodologia proposta propõe combinações de dimensões que – inseridas em diferentes contextos – podem ter um papel ativo no nascimento de novas percepções sobre os territórios e seus sujeitos.

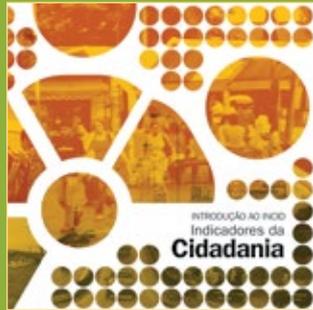
Provocando questionamentos e modulações nas imagens dominantes que os governos e a sociedade fazem das populações e grupos sociais, a construção – reflexiva e permanente – de tais “indicadores de cidadania” também fortalece específicos “sujeitos de direitos”, como é o caso da juventude.

*REGINA NOVAES É PROFESSORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E ANTROPOLOGIA DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFRJ E MEMBRO DO GRUPO TÉCNICO CIENTÍFICO DO PROJETO INCID.



MARCO ZERO DO SISTEMA INDICADORES DA CIDADANIA

Relata o trabalho realizado ao longo do primeiro ano do projeto e aponta caminhos futuros.

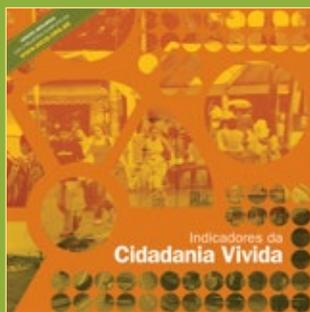


INTRODUÇÃO AOS INDICADORES DA CIDADANIA

Relatório que apresenta os Indicadores da Cidadania e explica o conceito de cidadania ativa.

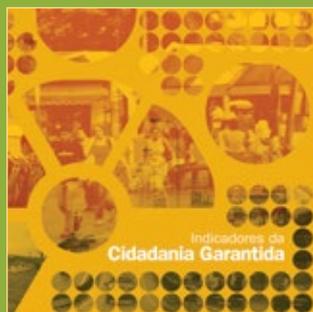
O **Banco de Dados Incid** oferece um conjunto de ferramentas, entre dados e análises reunidos em publicações, que serão úteis para a atuação das entidades de cidadania ativa. As informações foram sistematizadas em seis relatórios, que se transformaram em quatro publicações, no Banco de Dados da Cidadania em Ação e nos Mapas da Cidadania. Todo o material pode ser acessado no site www.incid.org.br ou em um de nossos pontos de referência nos municípios.

CADASTRE-SE EM NOSSO BANCO DE DADOS
www.incid.org.br/para-participar/



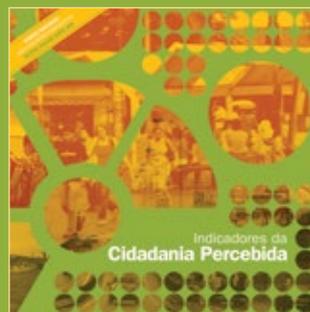
INDICADORES DA CIDADANIA VIVIDA

Apresenta os indicadores relacionados à ideia de cidadania vivida.



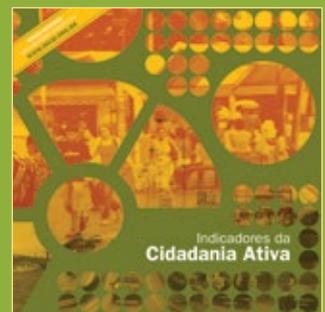
INDICADORES DA CIDADANIA GARANTIDA

Agrega os indicadores relacionados à compreensão de cidadania garantida.



INDICADORES DA CIDADANIA PERCEBIDA

Relatório com os indicadores referentes à concepção de cidadania percebida.



INDICADORES DA CIDADANIA EM AÇÃO

Reúne os indicadores criados a partir do conceito de cidadania em ação.

PARCERIA:

PROGRAMA **PETROBRAS**
DESENVOLVIMENTO
& CIDADANIA



REALIZAÇÃO:



BANCO DE DADOS

incid

Indicadores da Cidadania

MAIS INFORMAÇÕES:

(21) 2178-9400

incid@ibase.br

www.incid.org.br