

# Participação Comunitária em um Programa de Intervenção em Área de Proteção Ambiental<sup>1</sup>

## Community Participation in an Intervention Program Developed in a Protected Area

### Andréia Faraoni Freitas Setti

Mestre em Saúde Pública. Coordenação Geral de Doenças e Agravos Não Transmissíveis, Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde

Endereço: SAF Sul, Trecho 2, Lotes 05/06, Bloco F, Torre I, Ed. Premium, CEP 70070-600, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: andreia.setti@saude.gov.br; andreiasetti@usp.br

### Cláudia Maria Bógus

Livre Docente em Saúde Pública. Professora Associada da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Endereço: Av. Dr. Arnaldo, 715, Cerqueira Cesar, 01246-904, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: claudiab@usp.br

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

### Resumo

Este artigo discute os conceitos de participação e *empowerment* em Promoção da Saúde e Desenvolvimento Sustentável, considerando as agendas de implementação local, Municípios/Cidades Saudáveis e Agenda 21, e a importância dos processos de avaliação nesse contexto, por meio da análise de uma intervenção em área de mananciais - o Programa Bairro Ecológico (PBE), desenvolvido em 51 bairros do município de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo, Brasil. O estudo teve por objetivo avaliar os processos de participação e *empowerment* da comunidade, a partir das ações desencadeadas pelo PBE. Foram aplicados questionários e realizados grupos focais com moradores de bairros que sofreram a intervenção. Também foram realizadas entrevistas individuais com gestores do programa e do poder judiciário. Os resultados indicaram que a participação na implementação do PBE favoreceu o *empowerment* individual e grupal, presente nas duas comunidades estudadas. As comunidades tornaram-se mais organizadas. Há indícios de que os processos de tomada de decisões são centralizados. Apesar disso, as comunidades entendem que sua participação no programa lhes traz muitas coisas boas. Houve um processo participativo no desenvolvimento do programa, ainda que alguns relatos apontem para o caráter obrigatório da participação. Deve-se destacar o impacto do envolvimento e fortalecimento das lideranças na implementação e sustentabilidade do programa. No que diz respeito a esta última, verificou-se que a sensibilização ambiental tem sido fator determinante para a execução e manutenção das ações ao longo do tempo.

**Palavras-chave:** Participação; *Empowerment*; Promoção da Saúde; Desenvolvimento Sustentável; Agenda 21; Cidades Saudáveis.

## Abstract

This article discusses the concepts of participation and empowerment in Health Promotion and Sustainable Development, considering the local implementation agendas: Healthy Cities and Agenda 21, and taking into account the importance of evaluation in this context. This was achieved through the analysis of an intervention in an area of water springs - *Programa Bairro Ecológico* (PBE - Ecological Neighborhood Program) -, which was developed in 51 neighborhoods of the city of São Bernardo do Campo, state of São Paulo, Brazil. The study aimed to evaluate the processes of community participation and empowerment through the actions triggered by the PBE. Questionnaires were administered to and focal groups were conducted with residents of neighborhoods where the intervention took place. Individual interviews were performed with managers of the program and of the Judiciary. Results indicated that participation in the implementation of PBE favored the individual and group empowerment, present in both the studied communities. The communities became more organized. There is evidence that the decision-making processes are centralized. Nevertheless, the communities feel that their participation in the program brings them many good things. There was a participatory process in the development of the program, although some accounts point to mandatory participation. It is important to highlight the impact of leadership involvement and strengthening in the implementation and sustainability of the program. Regarding the latter, it was found that environmental awareness has been a determining factor for the implementation and maintenance of actions over time.

**Keywords:** Participation; Empowerment; Health Promotion; Sustainable Development; Agenda 21; Healthy Cities.

## Introdução

O Programa Bairro Ecológico é uma proposta de intervenção em área de mananciais em curso no município de São Bernardo do Campo desde o ano de 1998, em um contexto de grande vulnerabilidade social. Trata-se de uma experiência em que a participação comunitária constitui objetivo central para buscar amenizar os impactos causados ao meio ambiente e à sustentabilidade de um conjunto de assentamentos situados em área de proteção ambiental no município.

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

Este artigo visa apresentar a metodologia desenvolvida e aplicada para avaliar os processos de participação e *empowerment* da comunidade em uma experiência de intervenção em área protegida por Lei, bem como discutir, a partir de marcos metodológicos propostos na literatura, aspectos importantes de programas que integram os princípios do Desenvolvimento Sustentável e da Promoção da Saúde, considerando suas agendas de implementação: Agenda 21 e Municípios/Cidades Saudáveis como formas de reforçar a participação e a capacitação da comunidade.

### **Políticas de Desenvolvimento Sustentável e de Promoção da Saúde e o Programa Bairro Ecológico**

O crescimento rápido e pouco planejado dos centros urbanos, ao longo das últimas décadas, aliado aos avanços tecnológicos e às mudanças estruturais globais resultaram em novas formas de produção e ocupação territorial, consolidando mudanças nos hábitos da população e criando novos padrões de produção e consumo, entendidos como processos de insustentabilidade. A maior implicação desses fatos é o processo de intensa degradação ambiental que estamos vivenciando, que tem consequências diretas sobre a qualidade de vida e as condições de saúde das populações (Augusto, 2003).

Com efeito, para Labonte (1996), os problemas da saúde podem ser caracterizados em três categorias: *biomédica*, baseada na doença e no estabelecimento

de ações voltadas para tratar dos sintomas e erradicar a doença; *prevenção de doenças*, baseada na conduta e na promoção de comportamentos saudáveis para prevenir que as pessoas adoeçam; e *criação de entornos físicos e sociais que favoreçam a saúde e o bem-estar dos indivíduos*, baseada em políticas que buscam a mudança social por meio da formulação de políticas públicas saudáveis.

Nesse sentido, a formulação de políticas públicas saudáveis implica em estabelecer conexões entre meio ambiente e saúde, consequentemente, entre desenvolvimento sustentável e promoção da saúde. Para além disso, a implantação de suas respectivas agendas sociais - Agenda 21 e Municípios/Cidades Saudáveis - é uma ação estratégica fundamental para diminuir as iniquidades e promover o desenvolvimento sustentável (Setti, 2008).

O Programa Bairro Ecológico (PBE), desenvolvido no município de São Bernardo do Campo, assumiu como pressupostos esses princípios, buscando implementar suas respectivas agendas por meio de alternativas técnicas que viabilizassem o atendimento dos objetivos das Leis de Proteção aos Mananciais (Leis Estaduais 898/75; 1172/76; 9866/97) sem a remoção da população residente.

O PBE objetivava amenizar os impactos causados pela ocupação irregular com a criação de áreas de permeabilidade, arborização urbana, limpeza de córregos e áreas livres, reciclagem e acondicionamento do lixo, visando, sobretudo, a transmissão de informações aos moradores da área de proteção aos mananciais sobre a irregularidade da ocupação e a importância do reservatório Billings para o abastecimento público de água. O PBE objetivava também estimular o Poder Público e os moradores a buscarem formas de recuperação ambiental e urbana com redução dos impactos ambientais sobre a quantidade e qualidade das águas do reservatório e mobilizar os moradores para a busca da sustentabilidade do conjunto de assentamentos situados no Município, desenvolvendo a consciência sanitária e ambiental local<sup>2</sup>.

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

A implantação do programa partiu, por um lado, do mapeamento das áreas inadequadamente ocupadas e da revisão das leis de proteção aos mananciais. Por outro lado, buscava atender ao termo de ajustamento de conduta (TAC)<sup>3</sup>, proposto pelo Ministério Público, como resultado da solução negociada com os responsáveis pela reparação do dano ao meio ambiente.

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

Para tanto, foram adotados os conceitos de desenvolvimento sustentável, encontrado no Relatório Brundtland (CMMAD, 1987), o de promoção da saúde, trazido pela Organização Mundial da Saúde, e os princípios: participação, estabelecido por World Health Organization (1986), e *empowerment*, adotado por World Health Organization (2010).

### **Desenvolvimento Sustentável**

O conceito de desenvolvimento sustentável vem sendo construído ao longo do tempo em um processo contínuo e complexo, resultando em uma variedade de abordagens, segundo o campo ideológico ou a dimensão adotada (Setti, 2008).

A preocupação com a relação homem-natureza desponta na agenda dos movimentos sociais nas últimas duas décadas, especialmente no âmbito dos debates e das avaliações dos efeitos perversos do modelo do desenvolvimento econômico no mundo inteiro. Tais discussões têm contribuído para tornar mais compreensíveis as ligações entre os impactos

2 STAURENGHI, R.; LIMA, S. *Repercussão dos Termos de Ajustamento de Conduta na atuação do Ministério Público - a participação da comunidade e do Poder Público*, 2003.

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

das técnicas no ambiente, na saúde e na qualidade de vida (Rigotto e Augusto, 2007).

Como referencial teórico deste trabalho, adotou-se o conceito de desenvolvimento sustentável trazido pelo Relatório Brundtland (CMMAD, 1987) por se tratar do conceito mais aceito mundialmente e por se fundamentar na harmonização entre o social, o econômico e o ambiental para ser efetivo - posição defendida pela maioria dos autores.

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

O relatório Brundtland (1987) consolida uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento e ressalta a incompatibilidade entre os padrões de produção e consumo vigentes e o uso racional dos recursos naturais e a capacidade de suporte dos ecossistemas. Também explicita a natureza e a escala dos problemas ambientais, sociais e econômicos a serem enfrentados e insere a ideia de “desenvolvimento sustentável” como estratégia para reverter o quadro de pobreza, desmatamento e desigualdade social presente no mundo.

Podemos dizer que esse conceito se apresenta como ponto de encontro entre interesses econômicos de desenvolvimento e interesses ecológicos de preservação das condições ambientais de vida.

A implementação de um novo modelo de desenvolvimento baseado no manejo sustentável dos recursos naturais é sustentada pela Agenda 21 Global, aprovada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, também conhecida como ECO 92. A Agenda 21 é reconhecida como instrumento de planejamento estratégico que agrega um protocolo de intenções, sem carregar o poder de obrigatoriedade de sua implementação (Brasil, 2000).

Em 2002, o Brasil aprovou sua Agenda 21, entendida como um Plano Nacional Estratégico para

o Desenvolvimento Sustentável, elaborada por meio de processo participativo e diagnóstico. Para isso, procurou abordar a realidade brasileira de forma multissetorial, a partir de diagnósticos setoriais elaborados por especialistas, apoiados pela participação de representantes de diferentes setores da sociedade de todas as regiões do país, com a finalidade de identificar potencialidades e fragilidades e, dessa forma, visualizar o desenvolvimento futuro de forma sustentável. Uma experiência significativa num contexto de grande diversidade social, ambiental e econômica (CPDS, 2000).

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

### **Promoção da Saúde**

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

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

A Organização Mundial de Saúde define promoção da saúde como o processo que possibilita às pessoas aumentar seu controle sobre os determinantes da saúde e, através disso, melhorar sua saúde. Portanto, a promoção da saúde representa um processo social e político, não somente incluindo ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades e habilidades dos indivíduos, mas também ações

direcionadas a mudanças das condições sociais, ambientais e econômicas para minimizar seu impacto na saúde individual e pública (World Health Organization, 1986).

A promoção da saúde, como vem sendo entendida nos últimos 25 anos, representa uma estratégia promissora para enfrentar os múltiplos problemas de saúde que afetam as populações humanas e seus entornos neste final de século. Partindo de uma concepção ampla do processo saúde-doença e de seus determinantes, propõe a articulação de saberes técnicos e populares e a mobilização de recursos institucionais e comunitários, públicos e privados, para seu enfrentamento e resolução (Buss, 2000).

Sicoli e colaboradores (2003) destacam os princípios da promoção da saúde estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde: *concepção holística; intersectorialidade; participação; empowerment; equidade; ações multiestratégicas e sustentabilidade*.

Milio (1986) *apud* Sacardo (2004) reforça que as políticas públicas saudáveis devem apoiar-se na mobilização comunitária, no *empowerment*, na educação para a saúde e no diagnóstico comunitário para favorecer a articulação dos atores sociais em favor da promoção da saúde. Esses foram os princípios que regeram a constituição da agenda social Municípios/Cidades Saudáveis, através da qual se pretende implementá-los no nível local.

A agenda Municípios/Cidades Saudáveis representa uma das abordagens locais mais efetivas da Promoção da Saúde. Ela fundamenta-se na visão da saúde como qualidade de vida e tem como pressupostos para sua operacionalização a participação popular, a democratização, o compromisso político com a equidade, a intersectorialidade e a busca de uma nova forma de gestão local.

A proposta de Municípios/Cidades Saudáveis vem sendo definida como uma política pública na qual o governo, como um todo, deve estar envolvido em busca do desenvolvimento de ações intersectoriais para trabalhar a inter-relação da saúde com a educação, a habitação e o saneamento, o transporte e o lazer.

Westphal (1997) destaca que a proposta de “Cidades Saudáveis” procura experimentar uma nova forma de gerenciamento dos problemas das cidades,

assumindo-a como uma resposta às mudanças que estão ocorrendo no contexto, tais como o crescimento da urbanização, a mudança da concepção de Estado, a globalização, a rapidez da comunicação, as mudanças nos padrões epidemiológicos e outros.

A implantação e implementação de uma proposta de cidades saudáveis pressupõem um compromisso das autoridades locais com a qualidade de vida. Sem uma decisão formal de adesão e comprometimento do prefeito, responsável pela condução do processo, não é possível avançar. Deve ser um processo permanente, não podendo estar sujeito às mudanças de governo. Para garantir a continuidade do movimento é preciso investir em um pressuposto básico: a participação social (Adriano e col., 2000).

A tendência global voltada para a descentralização das políticas sociais, da distribuição e administração de recursos destaca o papel que devem desempenhar as autoridades locais na administração municipal (OPS, 2005). Nesse sentido, as estratégias da agenda Municípios/Cidades Saudáveis contribuem para promover a saúde da população e estimulam o governo local a estabelecer uma nova forma de governar baseada no desenvolvimento de ações intersectoriais e mecanismos que assegurem a equidade e a participação social.

### **Participação Social**

A participação da comunidade na tomada de decisões diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade tem sido apontada como importante elemento para o fortalecimento da democracia participativa ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI (Milaré, 2001).

O fortalecimento da capacidade da população de participar das decisões que afetam sua vida e de optar por estilos de vida saudáveis é um compromisso considerado indispensável para a implementação da promoção da saúde na América Latina (World Health Organization, 1986).

Com essa concepção, a promoção da saúde prioriza o fortalecimento das organizações comunitárias, redistribuindo recursos relativos à formação e informação para os grupos mais marginalizados dos processos de decisão para que possam se fortalecer e exercer pressão para a abertura de espaços mais permeáveis e democráticos (Westphal, 2007).

A participação social pode ser facilitada por meio de processos educativos politicamente comprometidos com a capacitação dos indivíduos para sua autonomia e emancipação (Bógus, 2009).

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

A participação pressupõe disputa com o poder que está presente em todas as relações humanas. Trata-se de reduzir a repressão, passar de objeto de manipulação para sujeito de seu próprio destino. Participação não é ausência, superação, eliminação do poder, mas outra forma de poder (Demo, 1988) e, assim sendo, tem como objetivos: promover a equidade social, cultural, econômica e ambiental; consolidar a cidadania como pré-requisito para uma ação transformadora; instaurar o Estado de direito; institucionalizar o controle do poder para que o Estado sirva à sociedade.

Buss (2000) afirma que a participação é uma condição indispensável para a viabilidade e efetividade das políticas públicas, portanto não deve ser entendida como concessão ou normatividade burocrática, mas como pré-requisito institucional e político para a definição da saúde que queremos.

A participação social está intimamente ligada ao *empowerment* comunitário, pois a capacitação e o fortalecimento dos indivíduos e grupos sociais e da ação comunitária são importantes para uma participação social efetiva, sem a qual não há transformação social, que é o principal objetivo de uma abordagem crítica da Promoção da Saúde (Ferreira e Castiel, 2009).

## **Empowerment**

O processo de *empowerment* busca intervir na distribuição desequilibrada do poder entre os diversos segmentos da sociedade e ajudar a aumentar o poder daqueles grupos desprovidos de “poder” (Oakley e Clauton, 2003).

*Empowerment* tem relação com poder. Poder para tomar decisões, para realizar ações individuais e co-

letivas. Implica em autoestima, motivação, consciência e compromisso social (Nogueira-Martins e Bógus, 2004). Dessa forma, busca mudanças nas relações de dominação que envolvem, voluntária ou involuntariamente, opressores e oprimidos para construir relações e ordens mais justas e equitativas.

Boaventura de Sousa Santos define poder como um *pool* de diversas formas de poder que se articulam e se inter-relacionam mutuamente. Assim, as relações de poder ocorrem em cadeia, não de maneira isolada, podem fixar fronteiras e também abrir caminhos em múltiplas situações e contextos. Por exemplo: um trabalhador que luta por salário melhor, mas que não gosta da ideia de uma mulher receber o mesmo que ele, está exercendo o poder de classe no modo de abertura de novos caminhos quando luta por direito a um salário melhor e exercendo o poder sexista no modo de fixação de fronteiras. É o poder inibidor *versus* o poder permissor (Santos, 2000).

O *empowerment* exerce papel dominante na determinação dos que ampliam seu poder e dos que não podem fazê-lo, tanto na unidade familiar e nas relações personalizadas, entre seus diferentes membros, quanto por meio de uma variedade de estruturas administrativas e acesso a recursos e oportunidades de avanço (Santos, 2000).

Assim, o processo de *empowerment* refere-se às posições relacionadas aos poderes formal e informal, desfrutados por diferentes grupos socioeconômicos, e às consequências dos grandes desequilíbrios na distribuição de poder. Um processo de *empowerment* busca intervir nesses desequilíbrios e ajudar a aumentar o poder daqueles grupos desprovidos de poder, relativamente aos que se beneficiam do acesso e uso no que se refere aos poderes formal e informal (Santos, 2000).

O *empowerment* é um objetivo-chave de muitas intervenções para o desenvolvimento local. Está relacionado a uma mudança positiva nos indivíduos e nas comunidades. Em sentido estrutural, está relacionado à organização e à negociação (Oakley e Clauton, 2003).

As pessoas devem assumir seus próprios destinos, tornar-se agentes do seu próprio desenvolvimento, descobrir e assumir caminhos de mudança a fim de conquistarem dignidade e bem-estar (Oakley



e Clauton, 2003). Nesse caso, estamos diante do *empowerment* individual baseado em ações que levem as pessoas a assumir o controle e o domínio sobre suas vidas, ações voltadas para o desenvolvimento de habilidades pessoais, tais como a capacidade de desenvolver um pensamento crítico sobre os problemas e a capacidade de implementar o autocuidado e a autonomia.

As práticas sociais que colaboram para o *empowerment* individual e coletivo no espaço da comunidade contribuem para valorizar suas potencialidades, mobilizar as pessoas para as mudanças e soluções de problemas, com base na educação libertadora, sem violar suas culturas e tradições. A participação e o diálogo são estimulados na identificação dos problemas e no processo necessário para solucioná-los com base em ações que proporcionam qualidade de vida e justiça social. Para tanto, deve-se estimular o pensamento crítico, adotar práticas sociais emancipadoras, fortalecer o processo democrático, consolidar a cidadania ativa (Becker e col., 2004).

O *empowerment* comunitário é destacado por World Health Organization (2010) como estratégia para transformar as condições de saúde dos indivíduos e reduzir as iniquidades em saúde. A partir de revisão literária sobre estratégias e resultados do *empowerment*, World Health Organization (2010) indica importantes constatações:

- Programas para população específica devem ser desenvolvidos e avaliados para enfrentar forças políticas, sociais, raciais e econômicas que produzem e mantêm iniquidades;
- Devem ser identificados no local os impedimentos estruturais e as facilidades para implementar intervenções de *empowerment*;
- As estratégias de *empowerment* possibilitam:
  - aproveitar esforços de pequenos grupos que ampliem a consciência crítica no sentido de transformar os espaços de convivência e os espaços de vida em apoios ao desenvolvimento sustentável e à melhoria da qualidade de vida da comunidade local;
  - promover o fortalecimento das ações comunitárias através: a) do envolvimento coletivo no processo de tomada de decisões e participação em todas as fases do planejamento, implementação e avaliação de

ações para melhoria da qualidade de vida; b) do uso de apoiadores leigos e lideranças; c) do treinamento para *advocacy* (mediação para defesa dos interesses da comunidade) e para exercer liderança; d) do desenvolvimento da capacidade organizacional e de estabelecer alianças, parcerias;

- As estratégias de *empowerment* favorecem e fomentam a autêntica “participação” assegurando a autonomia no processo de decisão, o pertencimento à comunidade, vínculo local e *empowerment* psicológico para membros das comunidades.

## Objetivos

A avaliação sistemática de programas e projetos governamentais é apontada como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aprimorar técnicas e procedimentos, além de ser fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados (Cohen e Franco, 2000).

Philippi Júnior e Malheiros (2007) destacam a importância da avaliação de políticas, planos, programas e projetos, nas áreas governamental e não governamental, como processo de melhoria contínua, com resultados positivos na saúde pública e ambiental.

O estudo teve por objetivo avaliar o Programa Bairro Ecológico a partir das categorias participação e *empowerment* que são referenciais para a análise de políticas e projetos de promoção da qualidade de vida.

## Metodologia

Foi realizada pesquisa qualitativa com a utilização de diferentes técnicas para coleta e análise dos dados do objeto de estudo (Programa Bairro Ecológico - PBE): pesquisa bibliográfica; pesquisa documental para levantar e sistematizar dados do programa com o objetivo de selecionar dois bairros para estudo em profundidade; entrevistas em profundidade, com roteiro previamente elaborado e pré-testado, com seis *informantes-chave* devido à posição que ocuparam nos processos de tomada de decisão e implementação do PBE; aplicação de 70

questionários pré-estruturados e pré-testados com lideranças comunitárias que indicaram pelo menos outros dois moradores<sup>4</sup> e dois grupos focais, com roteiro previamente estruturado, com um total de 24 participantes.

O questionário foi aplicado com o objetivo de levantar opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas e situações vivenciadas pelos moradores dos dois bairros estudados sobre a implantação do PBE, bem como identificar pessoas (moradores e lideranças de cada uma das comunidades estudadas) para participar dos grupos focais. Os grupos focais permitiram captar a percepção dos seus participantes acerca do programa. A aplicação dos questionários, a realização das entrevistas e a coordenação dos grupos focais foram realizadas pela mesma pesquisadora, com capacitação e treinamento adequado para o desenvolvimento de tais atividades.

Para a organização de todos os dados coletados de modo a identificar os núcleos de sentido relacionados às categorias participação e *empowerment*, entendidos como referenciais para a análise de políticas e projetos de promoção da qualidade de vida, como o Projeto Bairro Ecológico, optou-se pela análise temática que consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objeto analítico visado, seguindo as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos e interpretação (Minayo, 1993). Num primeiro momento, o material foi organizado segundo os depoimentos por tipo de instrumento utilizado para a coleta de dados (questionário, entrevista individual e grupo focal) e tipo de sujeitos participantes (moradores dos bairros e técnicos envolvidos com o PBE).

Para verificar se os conceitos de participação social e *empowerment* em Promoção da Saúde e Desenvolvimento Sustentável estavam contemplados no PBE, observou-se se e em quais dimensões - ou seja, os componentes do programa, como objetivos, estratégias e resultados esperados - do projeto essas categorias apareciam.

As informações obtidas por meio do questionário foram agrupadas em: 1 - perfil do respondente;

2 - conhecimento do programa Bairro Ecológico; 3 - participação na sua implementação; 4 - relevância das ações realizadas para o meio ambiente, para a saúde e para a qualidade de vida daquela população; 5 - ganhos pessoais (Setti, 2008).

A análise dos dados levantados por meio dos questionários possibilitou verificar o conhecimento do programa nas comunidades estudadas, as características preliminares da participação da comunidade na implantação do PBE, e alguns dos resultados alcançados pelo programa. Com a aplicação dos questionários pretendeu-se também identificar pessoas para participar do grupo focal (Setti, 2008).

Os depoimentos colhidos nas entrevistas individuais e nos grupos focais tiveram seus conteúdos analisados a partir das categorias adotadas para verificar a percepção dos sujeitos sobre a materialidade dos conceitos de participação social e *empowerment* nas ações do PBE. Na análise das entrevistas foi utilizado o *software Qualiquantisoft*, que auxilia a síntese dos discursos dos sujeitos e a identificação das ideias-chave contidas nos discursos. As ideias-chave identificadas também foram relacionadas a cada categoria (Setti, 2008).

O uso da metodologia da triangulação dos dados coletados por meio de fontes múltiplas e diversas para realizar a análise deste estudo procurou garantir a maior validade dos dados, além de uma inserção mais aprofundada no contexto de onde os fatos, os discursos e as ações dos sujeitos envolvidos emergiram. Isso possibilitou a observação da realidade a partir de distintos ângulos (Minayo, 2005; Souza e Zioni, 2003; Patton, 1980).

## Resultados

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

A participação ativa da população nas decisões

<sup>4</sup> Essa técnica é conhecida como “bola de neve” (ARAI, 2002).



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

*[...] as pessoas começaram a se reunir para discutir os problemas do bairro, o motivo delas terem que quebrar a calçada e plantar uma árvore [...] com isso passaram a entender o que era área de proteção de mananciais, o que era preservar a represa, e ao mesmo tempo [passaram a] participar mais da gestão da cidade e do próprio bairro. Então saíram de casa para tomar conta do bairro, e isso é uma situação muito interessante do ponto de vista urbanístico quando as pessoas se apropriam do espaço público* (Membro do Poder Judiciário, entrevista, 2007).

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

Como destacado no referencial teórico, a participação é um direito e um dever de todos que vivem em sociedade e prezam pela boa convivência atrelada aos princípios da liberdade, moralidade, solidariedade e justiça. Nesse sentido, a participação da comunidade na tomada de decisões diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade tem sido apontada como importante elemento para o fortalecimento da democracia participativa.

Na opinião de um dos entrevistados e dos moradores, a sensibilização para a necessidade de preservar a área de mananciais possibilita a aproximação dos atores sociais por tratar-se de interesse difuso. O reconhecimento do território desperta o sentido de pertencimento da comunidade e fortalece a democracia participativa:

*[...] é um processo de construção de um poder solidário entre as pessoas, de poder sobre o lugar onde ele mora, que vai além do portão da casa, que é maior, em que a sua comunidade tem um poder social sobre o ambiente* (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

*Outra coisa que eu acho que foi muito importante foi que as pessoas se uniram mais [...] hoje aqui é uma comunidade que é uma comunidade de família, todo mundo conhece todo mundo, e isso não tem dinheiro que pague* (GF Jd. Canaã, 2007<sup>5</sup>).

*[...] estava chegando um de um canto, outro do outro, ninguém conhecia ninguém, então a partir desse trabalho, uniu* (GF Jd. Canaã, 2007).

Apesar do reconhecimento desses resultados positivos a pesquisa identificou que a participação não foi voluntária, mas produto da pressão dos poderes judiciário e executivo, o que vai de encontro à concepção de participação como direito e não como imposição externa, de acordo com o referencial apresentado no item Participação Social neste trabalho. Assim, cumpre ressaltar que 13% dos moradores do Jardim Nova Canaã que responderam ao questionário e 9% do Jardim Pinheiro afirmaram que sua participação no programa foi obrigatória. O mesmo fato foi confirmado por um morador, no grupo focal do Jardim Canaã:

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

A incorporação das propostas dos moradores no processo de tomada de decisão do programa parece ter sido insuficiente. Esse processo é ainda muito centralizado pelo executivo municipal, conforme depoimento a seguir:

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

A participação na implementação do programa fez surgir a figura do “agente fiscalizador”, um tipo de liderança na defesa dos interesses da comunida-

5 Grupo Focal realizado no bairro Jardim Canaã, 2007.

de, destacado por World Health Organization (2010) no item *Empowerment* deste trabalho. Apesar do compromisso firmado no Termo de Ajustamento de Conduta, o morador parece estar imbuído do dever de preservar o meio ambiente.

*Quando eles percebem que algum terreno está sendo preparado para construir eles denunciam à Prefeitura, ou procuram o proprietário”* (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

*Nós nunca mais tivemos loteamentos clandestinos, nós temos uma tentativa ou outra de aumento de construção ou de construir em lotes vazios, mas essa contenção é feita pela própria população que trabalha como fiscal e recuperadora ambiental* (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

*Tem gente que fala, porque o meio ambiente não vai afetar na minha vida, na minha calçada, a calçada é minha, mas eu digo, senhor, se o senhor cortar essa árvore, eu vou ser a primeira a te denunciar* (GF Jd. Canaã, 2007).

*Temos ações de mais de 6 anos e a gente vê muitos asfaltos das ruas do Pinheirinho preservados, porque nós nos tornamos fiscais de nós mesmos e não vemos retorno disso em impostos* (GF Jd. Pinheiro, 2007<sup>6</sup>).

No entanto, um membro do Poder Judiciário entrevistado afirmou que a fiscalização da área não é atribuição do morador, apesar de reconhecer que o programa auxilia na contenção do adensamento populacional.

*O programa auxilia na contenção do adensamento populacional, mas ele não é o responsável direto por isso, ele é coadjuvante importante [...] a população fica indignada quando tem construção nova porque eles assumiram o compromisso de controlar o adensamento. No entanto, não incumbe à população [...] isso depende do poder de polícia, tanto do município quanto do Estado* (Membro do Poder Judiciário, entrevista, 2007).

A atuação do morador como “agente fiscalizador” que denuncia ao Poder Público eventual ocorrência de ocupação tem produzido efeitos positivos no controle dos loteamentos em área de mananciais, conforme os depoimentos que seguem:

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

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

Segundo os gestores e o depoimento de um morador no grupo focal, o acesso pleno à informação também aparece como um dos mecanismos para viabilizar a participação efetiva, o que vai ao encontro da concepção de informação para tomada de decisão anteriormente apresentada.

*[...] a gente busca é construir o prazer de criar a necessidade de conhecimento, de todo mundo participar* (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

*[...] eles vieram, fizeram reuniões explicando o que era asfalto ecológico [...] a gente olha assim e acha que é a mesma coisa do outro, mas não é, se você pegar um balde de água e for ali e jogar, na hora que você for terminar a última água já não tem mais água, então é uma coisa que a gente não conhecia e agora a gente conhece, e sabe que é uma coisa boa, né. Para mim foi ótimo* (GF Jd. Canaã, 2007).

*Se não fosse a promotora do meio ambiente vir informar para gente, falar sobre o progresso, eu não saberia... jamais eu ia fazer o que eu faço hoje em dia, morar num lugar desse, prejudicar a natureza, mas como a gente não sabia [...] já que construiu tem mais que conservar e não destruir o que tem* (GF Jd. Canaã, 2007).

6 Grupo Focal realizado no bairro Jardim Pinheiro, 2007.

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

*[...] operação represa limpa, que já se tornou uma medida que a própria população toma [...] e que as outras comunidades também copiam, já virou um hábito daquela comunidade a cada dois ou três meses estar fazendo esta iniciativa que significa retirar todo o lixo às margens da represa e separar para reciclagem, com a participação da comunidade, de estudantes e as Ong's, as parcerias também auxiliam* (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

Cabe ressaltar o histórico de mobilização social da cidade de São Bernardo do Campo, decorrente, sobretudo, dos movimentos sindicais. Essa militância fez surgir lideranças por todo o município, o que favorece o fortalecimento das ações comunitárias, considerado por World Health Organization (2010) uma estratégia de *empowerment*, conforme depoimento que segue:

*[...] São Bernardo tem uma característica de ser muito politizada. Ela tem tradição de mobilização por causa dos sindicatos, por causa da própria igreja através das comunidades de base [...] todos os bairros têm uma liderança que não foi criada necessariamente com o bairro ecológico, que são lideranças ligadas a políticos ou mesmo lideranças que foram formadas na implantação do loteamento [...] essas lideranças auxiliam muito na mobilização [...] o bairro ecológico na verdade aproveita essas lideranças que já existem* (Membro do Poder Judiciário, entrevista, 2007).

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

citado por World Health Organization (2010) como *advocacy* em defesa dos interesses da comunidade.

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

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

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

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

A estratégia de fortalecer o papel das lideranças foi positiva no Jardim Canaã. Os moradores destacaram a importância da presidente da associação de bairro para atender às demandas da comunidade.

*[...] se depender da prefeitura as coisas não vão [...] Agora se depender dela tem outros meios que ela consegue, entendeu?* (GF Jd. Canaã, 2007).

*[...] se não tivesse ela seria diferente [...] no Los Angeles é outra associação, outros coordenadores, por isso que muitas pessoas não gostam de ir lá [...] Tem o bueiro que caiu [...] acho que se fosse aqui isso já teria sido resolvido [...] aqui a gente está satisfeito* (GF Jd. Canaã, 2007).

Os entrevistados ressaltam que a participação na implementação do programa promoveu mudanças na vida de algumas pessoas que passaram a militar na área ambiental indicando consciência e compromisso social, elementos do *empowerment* destacados por Nogueira-Martins e Bógus (2004).

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

*[...] Jardim Cannã, Los Angeles, são modelo, assim, pela dedicação de suas lideranças, que transformaram suas vidas, virou uma militância mesmo, diária* (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

*Hoje nós temos gente se formando nas faculdades de meio ambiente, que trata do meio ambiente, que surgiram desse programa* (Membro do Executivo Municipal - Gabinete do Prefeito, entrevista, 2008).

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

*[...] o impacto da participação das pessoas é que como elas veem ali uma possibilidade de melhorar a sua vida, elas controlam muito, elas fiscalizam para que as coisas aconteçam do jeito que eles combinaram, eles discutem, então costumamos dizer que eles vão se empoderando de um*

*nível de cidadania para discutir as coisas, porque antes eles tinham medo, se sentia infrator e como infrator ele só podia ir para a cadeia, agora como cidadão ele vai para a mesa de uma associação, então o impacto, mudam as relações que o poder público tem com a comunidade* (Membro do Executivo Municipal - Secretaria de Habitação e Meio Ambiente, entrevista, 2007).

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

## Conclusões

Como argumentado ao longo deste artigo, a saúde humana e a saúde do meio ambiente estão intimamente associadas. A complexidade dos problemas que afetam e determinam o estado de saúde da população é um desafio para a saúde pública, visto que saúde não se restringe ao aspecto biológico (ausência de doença) e inclui aspectos sociais e estilos de vida, culturais, ambientais, econômicos e políticos.

Da mesma maneira, o meio ambiente não compreende apenas aspectos naturais, mas tecnológicos, sociais, econômicos, políticos, históricos, culturais, técnicos, morais, éticos e estéticos, segundo a definição adotada na Conferência de Tbilisi, em 1977 (Dias, 2003).

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Brundtland, 1987) definiu a sustentabilidade como um novo paradigma de desenvolvimento, ou seja, “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”.

Busca-se, portanto, um desenvolvimento que seja ambientalmente sustentável no acesso e uso dos recursos naturais e na preservação da biodiversidade; socialmente sustentável na redução da pobreza e das desigualdades sociais e promotor da justiça e da equidade; culturalmente sustentável na conservação do sistema de valores, práticas e símbolos de identidade que, apesar de sua evolução e atualização permanentes, determinam a integração nacional através dos tempos; politicamente sustentável ao

aprofundar a democracia e garantir o acesso e a participação de todos no que se refere às decisões da ordem pública (Guimarães, 2001).

A aproximação desses conceitos permite-nos afirmar que os setores saúde e meio ambiente estão inter-relacionados, tratam de temas transversais cuja amplitude extrapola uma determinada área e devem ser prioridade para o desenvolvimento e ter procedência no gerenciamento diário das políticas governamentais.

A avaliação sistemática de programas e projetos governamentais pode oferecer informações substantivas que possibilitem o exercício do controle social (mecanismo valioso de democratização da gestão pública) e referenciem avanços na efetividade das ações sociais (Ávila, 2001).

Foi possível avaliar a aderência do PBE à concepção holística, de que maneira o programa busca atender aos princípios da intersetorialidade e da equidade social, como a participação na implementação do programa favoreceu o *empowerment* individual e grupal, como foi o processo participativo no desenvolvimento do programa e de que maneira as ações se sustentam ao longo do tempo (Setti, 2008).

Identificou-se que as pessoas mudaram seu comportamento com relação ao manancial: alguns se tornaram “agentes fiscalizadores”, outros, gestores ambientais, outros, ainda, participam de Conselhos e Fóruns de temática ambiental. As comunidades tornaram-se mais organizadas, realizam mutirões e atividades de educação ambiental.

Há evidências de que a comunidade participa inicialmente representada pelo presidente da associação de bairro, que é o principal responsável pela mobilização comunitária, ainda que nem todos os moradores considerem que suas opiniões são respeitadas; alguns entendem que não há adesão às suas ideias, mas que realizam as ações consensuadas apenas para cumprir as exigências da prefeitura.

Há indícios de que os processos de tomada de decisões são centralizados. Apesar disso, as comunidades entendem que sua participação no programa lhes traz muitas coisas boas. Além de melhorar a qualidade de vida com as obras de infraestrutura, sua participação possibilita maior integração com os vizinhos, compreensão da necessidade de

preservar a área e a possibilidade de regularização fundiária.

Constatou-se que houve um processo participativo no desenvolvimento do programa, ainda que alguns relatos apontem para o caráter obrigatório da participação. Deve-se destacar o impacto do envolvimento e fortalecimento das lideranças na implementação e sustentabilidade do programa. No que diz respeito a esta última, verificou-se que a sensibilização ambiental tem sido fator determinante para a execução e manutenção das ações ao longo do tempo.

A sustentabilidade das ações realizadas na implementação do PBE está relacionada à mobilização comunitária. Algumas estratégias de sustentabilidade do programa são apontadas, tais como: educação ambiental permanente, capacitação de editores sociais que seriam multiplicadores do programa e criação de espaços de diálogo e discussão como o Comitê de Desenvolvimento Sustentável.

A partir dos resultados alcançados, conclui-se que a avaliação de programas e projetos governamentais sob enfoque da participação e do *empowerment* é imprescindível para subsidiar as políticas públicas no fortalecimento da democracia participativa.

## Referências

- ADRIANO, J. R. et al. A construção de cidades saudáveis: uma estratégia viável para a melhoria da qualidade de vida? *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p. 53-62, 2000.
- AUGUSTO, L. G. S. et al. Saúde e Ambiente: uma reflexão da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva - ABRASCO. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 87-94, 2003.
- ÁVILA, C. M. (Coord.). *Gestão de projetos sociais*. 3. ed. São Paulo: Associação de apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001.
- ARAI, V. J. *Análise de um processo participativo na experiência de implantação de um processo de município saudável*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.



- BECKER, D. et al. Empowerment e a avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 655-667, 2004.
- BÓGUS, C. M. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Município de São Paulo: identidade, limitações e potencialidades na perspectiva da Promoção da Saúde*. Tese (Livre-Docência em Saúde Pública) Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira CPDS. *Agenda 21 brasileira: bases para discussão*. Brasília, DF: MMA: PNUD, 2000.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 687, de 30 de março de 2006*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. Aprova a Política de Promoção da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde.
- BUSS, P. M. Promoção da saúde e qualidade de vida. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 163-177, 2000.
- CMMAD. *Nuestro futuro común*. Madri: Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo/ Alianza Editorial, 1987.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1988.
- DIAS, G. F. *Educação ambiental, princípios e práticas*. São Paulo: Gaia, 2003.
- FERREIRA M. S.; CASTIEL, L. D. Which empowerment, which Health Promotion? Conceptual convergences and divergences in preventive health practices. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n.1, p. 68-76, jan. 2009.
- GUIMARÃES, R. P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, G.; SILVA, M. (Org.). *O desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 43-71.
- LABONTE, R. Estrategias para la promoción de la salud em La comunidad. In: Organización Panamericana de la Salud. *Promoción de la salud: una antología*. Washington D. C.: OPS, 1996. p. 153-65.
- MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI JR., A.; COUTINHO, S. M. V. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 1, p.7-20, jan./mar. 2008.
- MARTINS, M. L. R. *Moradia e mananciais. Tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUSP/FAPESP, 2006.
- MILARÉ, E. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 2. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: Hucitec - Abrasco, 1993.
- MINAYO, M. C. S. Introdução. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Orgs.). *Avaliação por triangulação de métodos: uma abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 15-51.
- NOGUEIRA-MARTINS, M. C. F.; BÓGUS, C. M. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. *Saúde e sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 44-57, set./dez. 2004.
- OAKLEY, P.; CLAUTON, A. *Monitoramento e avaliação do empoderamento*. Inglaterra: Intrac, 2003.
- OPS/OMS - *Municipios y Comunidades Saludables. La evaluación participativa de los Municipios y Comunidades Saludables: recursos prácticos para La acción*. Lima: Organización Panamericana de la Salud, 2005.
- PATTON, M. Q. *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills: Sage, 1980.
- PHILIPPI JÚNIOR, A.; MALHEIROS, T. F. Gestão ambiental local: estratégia para integrar qualidade ambiental urbana e desenvolvimento humano. In: SANTANA, P.(Org.). *A cidade a saúde*. Coimbra: Almedina, , 2007. v. 1, p. 69-82.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. *Relatório de desenvolvimento humano 2007/2008. Combater as alterações climáticas: solidariedade humana num mundo dividido*. Coimbra: Edições Almedina, 2007. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr\\_20072008\\_pt\\_complete.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr_20072008_pt_complete.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2008.

RIGOTTO, R. M.; AUGUSTO, L. G. S. Saúde e ambiente no Brasil: desenvolvimento, território e iniquidade social. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, suppl. 4, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2007001600002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001600002)>. Acesso em: 01 jun. 2008.

SACARDO, D. P. Das políticas públicas às políticas públicas saudáveis: contribuições para a promoção da saúde. *O mundo da saúde*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 05-13, jan.-mar. 2004.

SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SETTI, A. F. F. *Análise de intervenção em área de mananciais no município de São Bernardo do Campo: o caso do Programa Bairro Ecológico*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SETTI, A. F. F.; GALLO, E. Promoção da Saúde e Desenvolvimento Sustentável: Proposta de Matriz de Avaliação Qualitativa de Projetos Locais. *São Paulo, Saúde em Debate*, v. 33, n. 81, p. 407-419, jan.-abr. 2009.

SÍCOLI, J. L.; NASCIMENTO, P. R. Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização. *Interface, Comunicação, Saúde e Educação*, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 101-122, 2003.

SOUZA, A. I. J. et al. Construindo movimentos para o fortalecimento da família. *Família, Saúde e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 265-272, set.-dez. 2006.

SOUZA, D. V.; ZIONI, F. Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: a teoria das representações sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 76-85, jul.-dez. 2003.

WESTPHAL, M. F. Municípios saudáveis: aspectos conceituais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 9-18, ago.-dez. 1997.

WESTPHAL, M. F. Promoção da saúde e prevenção de doenças. In: CAMPOS, G.W.S.(Org.) et. al. *Tratado de Saúde Coletiva*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fiocruz. 2007, p. 635-67.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Carta de Ottawa. In: BRASIL. Ministério da Saúde. FIOCRUZ. *Promoção da Saúde: Cartas de Ottawa*, Adelaide, Sundsvall e Santa Fé de Bogotá. Brasília: MS/IEC, 1986.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?* Copenhagen, 2006. Disponível em: <<http://web.uvic.ca/ocbr/assets/pdfs/df>>. Acesso em: 2 dez. 2010.

Recebido em: 17/08/2009

Reapresentado em: 25/03/2010

Aprovado em: 05/04/2010