

# INDICADORES DE CIDADANIA DO IBASE: instrumentos à participação cidadã

*Citizenship indicators of Ibase:  
Tools for citizen participation*

Rita Corrêa Brandão\*

Manuela de Almeida Castor do Amaral\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O fortalecimento da Cidadania Ativa e a qualificação de argumentos para as lutas sociais estão no DNA do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), fundado em 1981 pelo Sociólogo Herbert de Souza, o Betinho que o chamava de “Instituto para a Base”, revelando com simplicidade, seu principal objetivo como instituição da Sociedade Civil.

No âmbito das gestões públicas, a utilização de indicadores sociais está ligada à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX (Bustelo 1982). Fato que tem permitido aferir a eficácia ou ineficácia das políticas públicas; dos meios e recursos empregados, a eficácia no cumprimento das metas, definição às prioridades das políticas sociais. (Jannuzzi, 2012).

No entanto, o que se verifica na maioria das instituições que compõem o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas<sup>1</sup>

---

\* Mestre em Serviço Social e Políticas Sociais pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UERJ – PPGSS/ UERJ (2010), Coordenadora do Ibase/ Projeto Indicadores de Cidadania - INCID. [ritac@ibase.br](mailto:ritac@ibase.br)

\*\* Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Serra dos Órgãos – UNIFESO (2008), Especialista em Sexualidade e Gênero pelo Instituto de Medicina Social e Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - CLAM/IMS/UERJ (2014), Supervisora de Equipe de Campo do Projeto Incid dos Municípios de Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Nova Friburgo e Teresópolis. [manuela\\_amaral@hotmail.com](mailto:manuela_amaral@hotmail.com)

<sup>1</sup> O IBGE, as Agências Estaduais de Estatística e Ministérios/Secretarias integram o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas no Brasil (Jannuzzi, 2012:6).

são dados de gestão que, via de regra, nos informam o quanto se avançou em uma determinada política, o quanto se conseguiu avançar em termos de cobertura e atendimento. Dados, sem dúvida, importantes, mas que não revelam claramente o quanto ainda falta fazer, quem são e onde estão os não atendidos, os não incluídos.

A discussão de que outro olhar, revelador do estado da democracia e da cidadania, pode e deve ser imposto aos dados produzidos em nosso país sobre as populações e seus territórios específicos faz parte de uma discussão institucional que ganhou corpo ao longo dos últimos anos no Ibase, com a consolidação da proposta de criação de um Sistema de Indicadores da Cidadania:

O Ibase começa então a esboçar a criação de uma área de Indicadores para produzir uma série de Indicadores de Cidadania de forma continuada e permanente. Em 2009, montou um grupo de trabalho interno e interdisciplinar cujo objetivo foi construir uma proposta baseada em ampla pesquisa bibliográfica, leitura e debates, bem como a realização de uma oficina com parceiros de organizações que atuam com a temática, o que permitiu avançar nas formulações de uma proposta a ser apresentada na busca por parcerias que tornem possível sua experimentação piloto.

Criado com o objetivo de ser uma ferramenta para a ação e incidência nos processos de democratização, apropriado pela sociedade civil, o Sistema de Indicadores de Cidadania do Ibase é uma forma de avaliar o estado dos Direitos Humanos com a lente da cidadania buscando medir a sua efetividade.

Confere um olhar diferente aos dados produzidos oficialmente, buscando uma nova forma de realizar a produção de indicadores tendo como base as populações e seus territórios específicos em que vivem, com a intenção de revelar a efetivação ou a violação dos direitos de cidadania.

## **2 DESAFIOS POLÍTICOS E METODOLÓGICOS DOS INDICADORES DE CIDADANIA DO IBASE**

Cidadania é o direito de ter direitos, uma relação política compartilhada entre todos e todas que compõem a coletividade, sem distinções, com base nos princípios e valores éticos de igual-

dade, liberdade, diversidade, solidariedade e participação. Cidadania é o fundamento e a força constituinte e instituinte da democracia. (GRZYBOWSKI *et al.*, 2015. p. 1)

O nosso desafio político e metodológico permanente é produzir indicadores e índices que sejam apropriados pela Cidadania Ativa, que permitam qualificar reivindicações e lutas, que alimentem e fortaleçam as demandas e que estimulem a participação e a pressão por políticas públicas.

Desta forma, buscou-se na estruturação do Sistema de Indicadores de Cidadania a construção de uma metodologia que, com base nos três conjuntos consagrados de direitos<sup>2</sup>, direcionasse o olhar e a análise para as dimensões do viver cidadão em que se perpetua a efetividade ou violação de seus direitos em cada território específico pesquisado, sendo assim possível revelar seu nível de democratização. Dito de outra forma, buscou-se definir os aspectos concretos da vida social em que se expressam a democracia e a cidadania ou a falta delas.

Entendendo que diferentes aspectos em seu conjunto formam a dimensão social a ser medida, com base nos conjuntos de Direitos, o Sistema de Indicadores possui um desenho que busca analisá-la sob quatro dimensões complementares:

1. “Cidadania vivida”, que busca revelar as condições de vida e dos direitos de cidadania expressos nos dados oficiais, sobre os quais se baseiam a construção de políticas públicas. Consiste numa fotografia das condições de vida no território revelada a partir de pesquisa com dados secundários, principalmente levantados junto aos órgãos governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/ Censo 2010, o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), o Instituto de Segurança Pública (ISP), dentre outros.
2. A dimensão “Cidadania Garantida”, que mede o esforço do Estado (nas três esferas) em garantir a efetivação dos direitos através de políticas públicas. A partir do mapeamento de políticas, programas e ações do poder público nos três níveis de governo dá visibilidade

---

<sup>2</sup> Direitos Coletivos: Bens Comuns, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais: Manutenção e Reprodução da Vida e Direitos Cívicos e Políticos: Pertencimento, Participação e controle social.

às políticas públicas ativas no território que promovem (ou não) a garantia aos direitos cidadãos. Este conjunto de indicadores põe em destaque a responsabilidade do Estado em promover e assegurar os direitos, bem como procura evidenciar o grau de realização desta responsabilidade no território.

3. A dimensão da “Cidadania Percebida”, que busca apreender o modo em que a cidadania se percebe como cidadã portadora de direitos e responsabilidades cidadãs. Retrata a forma como as pessoas percebem e se sentem em relação aos seus direitos e se relaciona também com as expectativas e esperanças que têm diante de suas condições de vida.
4. A “Cidadania Ativa”, que analisa o modo como está organizada e age a cidadania pela criação de novos direitos, defesa ou ampliação deles é a quarta dimensão de análise proposta pelo nosso Sistema de Indicadores. Busca dar visibilidade às formas de participação política e às ações da sociedade civil organizada na luta pelos direitos cidadãos com informações sobre como as pessoas participam, se mobilizam e se organizam. A construção destes indicadores envolve o levantamento de dados relacionados à organização da participação da sociedade civil em conselhos de direitos; coleta de informações sobre comparecimento eleitoral e a organização de um sistema de armazenamento e filtragem de informações sobre espaços de participação cidadã e suas ações políticas no território.

Assim, uma visão integrada entre três conjuntos de direitos e as quatro dimensões propostas nos fornecem um panorama de como os direitos de cidadania se materializam na vida das pessoas em territórios determinados.

Os indicadores são produzidos a partir do conceito básico de Cidadania Efetiva, conceito que articula diferentes dimensões da Cidadania que expressam e dão sentido à ideia de que a Cidadania se efetiva por meio da ação de pessoas que reivindicam a sua condição de cidadãos e cidadãs, assumem responsabilidades de participação em processos decisórios e agem para assegurar e/ou reivindicar seus direitos. Conforme essa perspectiva, a Cidadania é atitude e não omissão à indiferença em relação ao exercício do poder (Introdução ao Incid, 2012. p. 29).

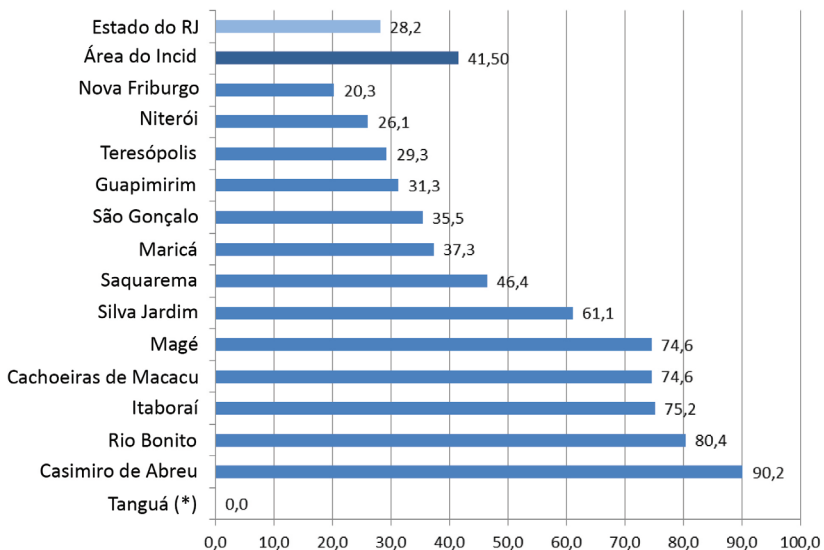
O Sistema de Indicadores de Cidadania é um Sistema aberto com a possibilidade de criação de novos e diversos indicadores sobre os diferentes aspectos de cada um dos direitos de cidadania podendo assim evidenciar desigualdades que, via de regra, ficam ocultas nos indicadores tradicionais.

**Figura 1:** Visão Sintética e Integradora de Dimensões de Cidadania e de Conjuntos de Direitos de Cidadania



Fonte: Incid/2014

**Gráfico 1:** Indicador do Sistema Incid – Exemplo do Indicador Direito à Saúde: Garantia de Atenção Básica



Fonte: Incid/2014

Os Indicadores de Cidadania são de fácil entendimento, feitos com o máximo de rigor teórico e metodológico, porém para serem apropriados pela cidadania do território e utilizados para fortalecer as suas lutas. Muito embora na ausência de dados secundários, seja preciso levá-los em pesquisas diretas, temos o compromisso de imprimir uma leitura crítica aos dados públicos existentes, com o viés dos direitos de cidadania, por isso a proposta de Indicadores de Cidadania não é uma metodologia de pesquisa de dados primários e sim um modo de olhar para eles.

Possuem uma Ficha Técnica que orienta quanto ao caminho percorrido para a construção de cada indicador, permitindo que sejam re-feitos e assim acompanhados no tempo.

Na Ficha Técnica, encontram-se: O título e a definição do Indicador, as fontes de dados utilizadas para construí-lo, o ano de referência dos dados trabalhados, o tipo de medida utilizado e as variáveis de cada indicador garantindo *aplicabilidade e replicabilidade* ao Sistema.

**Tabela 1:** Ficha Técnica utilizada no Sistema de Indicadores de Cidadania – Exemplo do Indicador Direito à Saúde: Garantia de Atenção Básica

FICHA TÉCNICA	
Enunciado do indicador	Direito à Saúde: Garantia de Atenção Básica
Definição	Razão entre o número de pessoas cadastradas pelos programas de Atenção Básica em Saúde sobre a população total
Fonte de Pesquisa	Sistema de Informação de Atenção Básica - SIAB - Ministério da Saúde / IBGE, Estimativa da População Brasileira.
Ano de referência	2014
Tipo de Medida	Percentual
Variáveis	População cadastrada pela Atenção Básica em Saúde / População Total

**Fonte:** Incid/ 2014

Para consolidá-lo como um Sistema de Indicadores consistente, didático e mobilizador, os indicadores são apresentados de maneira simples, de um modo que faça sentido e que possa ser apropriado pela população que vive no território (Introdução ao Incid, 2012. p. 34).

Ser de fácil entendimento e construção, ter replicabilidade e aplicabilidade prática com linguagem acessível são premissas que fazem a fortaleza deste sistema de indicadores que busca ser uma ferramenta útil para a Cidadania Ativa (Grzybowski, 2011). Acompanhar a evolução ou involução de situações do cotidiano que revelam a efetivação ou

a violação dos direitos e traduzi-los em indicadores é uma tarefa importante, pois o modo de ver a realidade determina, em grande medida, a forma como as pessoas agem sobre ela.

### 3 O PROJETO INCID

Em meados de 2011, o Ibase assinou um convênio com a Petrobras para desenvolver e testar a proposta de Indicadores de Cidadania em 14 municípios do entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj<sup>3</sup>. Iniciou-se assim o projeto Incid, cuja conclusão da primeira etapa se deu em novembro de 2013 e a retomada da segunda etapa teve início em abril de 2014. (IBASE, 2014. p. 7).

A experiência do projeto Incid, ainda em curso, possibilitou a estruturação desse Sistema de Indicadores composto por indicadores analíticos que, juntos, formam um quadro da diversidade socioterritorial dos 14 municípios trabalhados. Na primeira etapa do projeto Incid, colocamos o “Sistema de pé” e comprovamos que sua estrutura possibilita a aplicação a qualquer outro território. Nisto consiste a força deste Sistema de Indicadores de Cidadania: ser uma chave de análise que pode ser aplicada a outros territórios.

Nesta etapa do projeto foram construídos 82 indicadores. Para construção dos Indicadores da dimensão “Cidadania Percebida” foi realizada uma pesquisa quantitativa, com aplicação de 5.600 questionários aos transeuntes (pesquisa “de fluxo”) nos 14 municípios.

Para a construção dos indicadores da dimensão da “Cidadania Ativa”, um Banco de Dados de Espaços Ações Cidadãs<sup>4</sup> foi criado com o intuito de mapear e armazenar as informações sobre a sociedade civil e suas ações políticas (INCID/IBASE, 2012) e disponibilizado para a Cidadania Ativa dos 14 municípios, com funcionamento *online*, onde é possível o autocadastramento das organizações e de iniciativas de ação cidadã. O Banco de Dados de Espaços e Ações Cidadãs é um sistema de armazenamento e filtragem de informações e dados da Cidadania Ativa. A partir dele é possível “mapear” a sociedade civil organizada e sua

---

<sup>3</sup> São eles: Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito, Casimiro de Abreu, Silva Jardim, Niterói, São Gonçalo, Saquarema, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Magé, Teresópolis e Nova Friburgo.

<sup>4</sup> Mais informações em: <http://www.incid.org.br/painel4/bancomedados.php#tabs-3>

ação política na Área de Atuação do Incid (AAI) e colocar os dados à disposição da cidadania, em cada um dos municípios trabalhados. Com as informações contidas nessa ferramenta, a cidadania da área pode fazer a radiografia de si mesma e, no processo, se descobrir, se fortalecer, se motivar para agir de forma articulada com outras organizações e movimentos de cidadania.

Essa apropriação pelos participantes foi importante, inclusive, para o entendimento que o caminho a percorrer é uma mão dupla, a ferramenta tem que ser enraizada, utilizada, atualizada e servir como instrumento de mudança, transformação: “Como podemos inserir o Incid em nossas práticas: pensando o Incid como rede mesmo, com partilha de informações, pensar nas conexões a partir do banco de dados do Incid, a região serrana se agrupando por interesse através dos indicadores e utilizando o banco de dados” (INCID/Ibase, 2014<sup>5</sup>).

ele [o Incid] não é algo que só nos oferece números, os navegadores dependem das estrelas e o Incid permite olhar para o redor, e apenas atuar com os sinais, tornando possível lugares melhores. É preciso transitar na importância dos indicadores, como um dos sinais. É preciso saber sobre eles, conviver com eles. Essa experiência me traz isso não só pro momento (sic), mas para aquilo que pode fazer diferença na nossa prática enquanto cidade, nossa existência e para se organizar em sociedade. Para gente então, vou ao Incid e cadastro a entidade que faço parte, tomo conhecimento do que o outro faz e isso me faz lembrar em uma palavra, o título de um livro: Ostra feliz não faz pérola, de Rubem Alves. E ele diz que a ostra só faz grão quando então ela é desafiada, assim como nossa sociedade, onde podemos fazer e criar possibilidades de fazer diferente (INCID/Ibase, 2014)

Um grande trabalho de diálogo com organizações, instituições, movimentos sociais, militantes e ativistas dos 14 municípios em encontros com variados formatos para a discussão, qualificação dos indicadores também foi implementado nesta etapa do projeto. Foram Seminários Municipais, Rodas de Diálogo<sup>6</sup> Municipais e Temáticas (que

---

<sup>5</sup> O Caderno “Rodas de Diálogos” está disponível em <http://incid.org.br/biblioteca>.

<sup>6</sup> Entre os meses de julho e agosto de 2013, foram realizadas treze Rodas de Diálogos no território, contando com a presença de 211 organizações, onde foram qualificados junto à cidadania Ativa dos municípios os Indicadores produzidos. Disponível para consulta em: <http://incid.org.br/biblioteca>.



juntavam mais de um município em torno da discussão de indicadores de um direito específico) e Grupos focais com municípios agrupados de dois em dois para discussão de indicadores comuns.

Assim, das formas de assegurar a apropriação das ferramentas criadas pelo projeto foi promover, no curso de construção do Incid, apresentações dos dados utilizados, dos indicadores construídos e a construção de outros indicadores junto às organizações locais, possibilitando o envolvimento e contribuição das mesmas, no processo de validação e construção de novos indicadores considerando as demandas e lutas preexistentes no território.

Essa prática pouco comum em projetos deste gênero, conforme observou o sociólogo Napoleão Miranda, evita

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 (MIRANDA, 2013, p. 22).

Desse modo, indicadores foram reconstruídos e validados, ganhando legitimidade, permitindo suas apropriações e usos pela própria Cidadania Ativa, como instrumentos em suas lutas e ações políticas.

A metodologia de construção do sistema Incid contou também com a atuação de articuladores/as locais, não somente oriundos dos territórios trabalhados, mas militantes, representantes da sociedade civil dos municípios. A participação interna ao projeto por atores sociais locais, somado ao processo encontros de diferentes militantes para discussão nos encontros realizados pelo projeto, permitiu que atingíssemos um dos objetivos desta etapa do projeto que foi a formação de embriões de Redes entorno às discussões de indicadores sobre os direitos de cidadania, impulsionando uma discussão mais ampla acerca das violações de direitos vivenciadas pela população em cada um dos municípios, ampliando o diálogo pra além das militâncias específicas em alguns direitos determinados.

Temos um grande diagnóstico. O que fazer com o diagnóstico?  
A primeira coisa que se percebe é que a gente não se conhece:

Teresópolis não conhece Teresópolis. O Incid traz informação inclusive sobre como a sociedade de Teresópolis percebe a cidade. Outra coisa é se esta informação ficar entre nós não vai adiantar nada. Temos por obrigação incentivar o Incid e motivar que as pessoas entrem no site do Incid para conhecer esta ferramenta. Precisamos pensar em nossos diferentes espaços e incentivar formas de trabalhar com os dados do Incid, segundo o olhar e a forma de trabalho de cada um. (...) Se promovermos a discussão destes indicadores nos espaços que atuamos, os Conselhos, por exemplo, irão ter fundamentos para realizar o que já está previsto. É um compromisso que cada um de nós tem de fazer este trabalho o tempo todo (INCID/IBASE, 2014)<sup>7</sup>.

Ao final da primeira Etapa do Projeto Incid, tínhamos, portanto, o que chamamos de embriões de Rede de Cidadania Ativa Municipais.

Cabe ressaltar que alguns indicadores, sobretudo os das dimensões da Cidadania Viva e da Cidadania Garantida, que tem como base os dados do IBGE entre outros, foram amplamente discutidos e criticados pela Cidadania Ativa Local dos municípios da Área de Atuação do Incid que compõe a Região Serrana nos vários encontros de discussão proporcionados pelo Projeto. Isso porque, os desastres socioambientais ocasionados pelas fortes chuvas em 2011 tornaram os dados oficiais (sobretudo do censo demográfico de 2010), referentes à Nova Friburgo e Teresópolis, absolutamente desatualizados.

As discussões nestes dois municípios não foram menos interessantes nem menos participativas, pelo contrário, cerca de 23 organizações da sociedade civil fizeram parte de forma frequente nos dois seminários realizados (em Teresópolis e em Nova Friburgo) e nas três Rodas de Diálogo realizadas (uma em cada um dos municípios e uma Roda temática sobre o Direito à Habitação).

O Incid colocado em prática promove a participação cidadã, interatividade e forma o desejo de uma prática democrática onde os conselhos começam a buscar as organizações e fazer esse feedback. (...) A consciência cidadã se aflora mais. Estou levando um punhado de pensamentos, ideias e acho que podemos plantar algumas sementes (INCID/IBASE, 2014)

---

<sup>7</sup> O Caderno “Rodas de Diálogos” está disponível em <http://incid.org.br/biblioteca>.

As questões trazidas ao Projeto, sobretudo pelos municípios da Região Serrana, moldaram, em muita medida, parte do que se caracterizou como a segunda etapa do projeto hoje em curso. Foi nesses municípios que saiu, mais enfaticamente, a ideia de se construir os “Incidinhos” – análises intramunicipais dos indicadores, que pudessem revelar as desigualdades e violações de Direitos de cidadania vivenciadas internamente em cada um dos municípios e suas regiões.

Achei muito interessante o Incid porque tento há muitos anos falar sobre a cidadania. Mas as pessoas acordam, vão trabalhar, voltam para casa, e esquecem de falar sobre cidadania. Uma coisa é o *Incidão*, como as críticas que podemos fazer ao IBGE. Mas queremos construir o específico, o *Incidinho*, para pautar nossos direitos (INCID/IBASE, 2014).

Dadas as suas especificidades, os municípios Serranos apontaram para o Incid a necessidade da realização de uma pesquisa específica que pudesse retratar o quanto a cidadania ainda vive vulnerável em termos de violações de Direitos quando analisamos o Direito à Segurança Humana nestes municípios.

#### **4 PROJETO INCID ETAPA II: o processo de organização em redes de cidadania ativa e a apropriação do Incid como ferramenta de luta cidadã**

Em sua segunda etapa<sup>8</sup>, o projeto Incid fomentou a estruturação das Redes de Cidadania Ativa Municipais<sup>9</sup>, com o objetivo de fortalecer a sociedade civil em cada município. Em diálogo com as organizações do território, realizou discussões sobre a forma de atuação dos movimentos sociais e a possibilidade de trabalho em Rede. As Redes de Cidadania funcionam como elos entre as diversas instituições atuantes no território.

Com o desafio de tornar o Sistema Incid uma ferramenta reconhecida e utilizada por estas Redes, possibilitando a efetiva apropriação

---

<sup>8</sup> A primeira etapa do Projeto ocorreu entre os anos de 2011 e 2013. A segunda etapa do Projeto iniciou em 2014 e tem como data de término abril de 2016.

<sup>9</sup> Mais informações em: “O Incid e o processo de fortalecimento das Redes de Cidadania Ativa Municipais”. Disponível para consulta em: <http://incid.org.br/2015/01/19/redes-de-cidadania-ativa/>

e uso pela Cidadania Ativa destes municípios, ampliou-se a discussão sobre os Indicadores de Cidadania junto às Redes de Cidadania Ativa Municipais em encontros sistemáticos que vêm sendo realizadas desde Janeiro de 2015. Nesse processo pedagógico de apropriação do Sistema como ferramenta, vários indicadores foram coletivamente reconstruídos, viraram “Incidinhos” (construção que permite revelar as diferenças intramunicipais), novos indicadores foram criados e adicionados ao Sistema por demandas dos territórios para ações mais concretas e qualificadas dentro do território.

Uma nova forma de produzir indicadores foi inaugurada: Os Mapas da Cidadania — Indicadores-mapas que ampliam o olhar para as diferenças intramunicipais e conferem maior precisão para as análises sobre os territórios, ao jogar luz precisamente nos locais onde a cidadania ativa aponta violação de seus direitos. Construídos com a participação da Cidadania Ativa, os Mapas da Cidadania também são um importante retrato das lutas cidadãs pela efetividade dos Direitos nesses municípios.<sup>10</sup>

Esse foi um amplo processo pedagógico de mapeamento participativo. A escolha dos Mapas da Cidadania que foram elaborados por cada uma das 14 Redes de Cidadania Ativa (RCA) Municipais passou por um processo de discussão com os/as integrantes das mesmas: as RCA tinham a possibilidade de construir, como forma de se apropriar da metodologia de construção de mapeamentos participativos, dois Mapas dentre um total de quatro sugeridos. Além desses, mais dois Mapas da Cidadania foram construídos por todas as 14 RCA: o Mapa do Direito à Participação e Ação e o Mapa do Direito à Mobilidade (este último, em processo de finalização do processo pedagógico de mapeamento junto às RCA). O intuito foi proporcionar às Redes a apropriação da metodologia a partir de indicadores que tradicionalmente mobilizam a atuação cidadã das organizações para, em seguida, autonomamente, as Redes passarem a construir outros Mapas da Cidadania de interesse. Tanto Nova Friburgo como Teresópolis iniciaram o processo mapeamento-aprendizagem com a discussão dos Direitos à Educação, à Saúde, à Participação e Ação Cidadã e Direito à Mobilidade.

---

<sup>10</sup> Mais informações sobre a metodologia utilizada para construção participativa dos Mapas da Cidadania em: “Mapas da Cidadania – Metodologia de Campo”, 2015. Disponível para consulta em: <http://incid.org.br/biblioteca/>

Para possibilitar o mapeamento autônomo, o Projeto Incid proporcionou a integrantes das Redes de Cidadania Ativa capacitações em georreferenciamento com aparelhos de GPS e criou uma plataforma digital para abrigar os mapeamentos já realizados junto à equipe de pesquisa do projeto Incid para permitir a inclusão de demais mapas a serem realizados autonomamente pela cidadania Ativa de cada um dos municípios.

A Plataforma dos Mapas da Cidadania<sup>11</sup> caracteriza-se como um sistema colaborativo e interativo *online* de indicadores de cidadania. A ferramenta permite a inclusão de novos mapeamentos, além de possibilitar a realização de consultas e buscas simples e refinadas em uma visão georreferenciada. Permite a inclusão/exclusão e correção de dados, de acordo com os direitos mapeados, atualizando suas características. Cada ponto pode ser detalhado com um clique do mouse. Diante da facilidade de incluir, atualizar e pesquisar os mapas a partir dos direitos de cidadania, a plataforma contribui diretamente com a visualização de dados sobre os indicadores de cidadania nos municípios da AAI.

Todo o trabalho de reconstrução de indicadores de forma intramunicipais e da construção participativa dos Mapas da Cidadania deram origem aos “Cadernos Municipais dos Indicadores de Cidadania”. Publicações escritas a muitas mãos com um processo intenso e participativo de construção textual de autodefinição, eleição de prioridades, formulação, leitura crítica, correção.

Atendendo a uma demanda colocada pela Cidadania Ativa de Teresópolis e Nova Friburgo, na etapa anterior do Projeto Incid, foi possível colocar em prática nova tentativa de criação de Indicadores sobre direitos de Cidadania relativos às questões de cidadania específicas vivenciadas por determinados grupos sociais dentro da área de atuação do Projeto<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Na Plataforma dos Mapas da Cidadania todo o trabalho é baseado em sistemas de código aberto, no *software* livre (Drupal-Atrium). O propósito é o fortalecimento da colaboração, utilizando software livre desenvolvido por outras pessoas, adaptando-o, aprimorando-o e devolvendo as contribuições para a comunidade. Esta é uma forma de construir conhecimento coletivo compartilhado em oposição à propriedade intelectual privada, desde o *software* proprietário e os dados fechados até produções audiovisuais proprietárias.

<sup>12</sup> As pesquisas de situações específicas previstas são: “a Invisível Cidadania dos Trabalhadores do COMPERJ” (disponível em: <http://incid.org.br/biblioteca>), “Desastres Socioambientais: Cidadania em risco?” e “O Direito à Água na AAI” (em fase de término) e a Situação da Pesca Artesanal na AAI (em andamento).

Destacamos aqui a pesquisa “Desastres Socioambientais: Cidadania em risco?” cujo objetivo principal é dar visibilidade às condições de vulnerabilidade com a qual cidadãos e cidadãs dessa região são obrigados a conviver. Ao analisar a vulnerabilidade, estamos dando a dimensão “social” ao desastre, enfatizando a necessária ação competente e preventiva de políticas públicas, contribuindo com o debate que visa a “desnaturalizar” o desastre, no sentido que nos ilumina Carmo e Valêncio (2014):

(...) os grupos que sofrem multidimensionalmente nos desastres, frequentemente já estavam desguarnecidos de proteção do Estado antes do acontecimento trágico que lhes subtraiu o pouco que tinham, isto é, careciam antecedentemente das garantias de realização de seus direitos mínimos vitais e sociais e não contavam com recursos de voz diante do Estado.

A pesquisa tem como objetivo, também, dar visibilidade e possibilidade a estratégias de enfrentamentos relacionados aos desastres socioambientais e às violações de direitos vivenciadas. O viés de análise da cidadania efetiva por suas quatro dimensões (cidadania vivida, cidadania garantida, cidadania percebida e cidadania ativa) possibilita identificar os principais problemas causados por eventos ambientais que a população local enfrenta, os tratamentos dados pelos órgãos públicos competentes na garantia de respostas e prevenções, a percepção das violações de direitos e as formas de enfrentamento da cidadania ativa mobilizada pela legitimidade e dignidade do bem viver. Embora trate dos direitos de cidadania relativos às ações pré e pós desastres socioambientais, gerando indicadores relativos aos 14 municípios, a pesquisa buscou dialogar com moradores comuns e com militantes de cinco municípios: Nova Friburgo, Teresópolis, Niterói São Gonçalo e Magé<sup>13</sup>. Os grupos focais para a construção da Pesquisa terminaram em dezembro de 2015. A mesma deverá estar disponível para consulta no site do Incid em março de 2016.

---

<sup>13</sup> As escolhas se justificam pelo impacto social e a destruição do desastre em 2011 na Região Serrana, o desastre ocorrido um ano antes, em abril de 2010, na favela Morro do Bumba, em Niterói, as chuvas que ocorreram em abril de 2010 no estado do Rio de Janeiro atingiram alguns bairros em São Gonçalo, frequentemente ameaçados e invadidos pela água dos rios que, muitas vezes, se encontram com o mar alagando boa parte de seus territórios e a deficiência de infraestrutura que assegure segurança à população de Magé, devido aos alagamentos e enchentes constantes vivenciados pela população.

## 5 APROPRIAÇÃO DO INCID COMO FERRAMENTA NOS MUNICÍPIOS DE NOVA FRIBURGO E TERESÓPOLIS

A estruturação e “pactuação” das Redes de Cidadania Ativa em Teresópolis ocorreu em 27 de novembro de 2014 contando com 16 organizações de cidadania locais. Em Nova Friburgo, ocorreu em 31 de Janeiro de 2015 contando com cerca de 20 instituições.

Tanto em Nova Friburgo quanto em Teresópolis, após a tragédia de 2011, houve o surgimento de diversos espaços de ação cidadã que tinham por finalidade estabelecer o (re)conhecimento e o diálogo entre cidadãos e que, de alguma forma, pudessem ser mobilizadores na luta pela garantia de direitos. Neste sentido, a criação e o enraizamento das Redes de Cidadania Ativa nestes dois municípios foram agregadores e vêm se transformando em um relevante espaço para a (re)organização e fortalecimento das ações da sociedade civil, na participação e incidência em políticas públicas.

Durante todo o ano de 2015 as Redes de Cidadania Ativa destes dois municípios estiveram envolvidas com a pactuação coletiva de seu funcionamento interno, construção de uma pauta comum de ação, com a discussão de Indicadores de Cidadania e sua reconstrução com recorte intramunicipal (Incidinhos), com a construção coletiva de textos e com mapeamento participativo na construção dos Mapas da Cidadania, o que, por vezes, careceu de ações de georreferenciamento com o uso do GPS, trabalho este que está expresso nos Cadernos Municipais dos Indicadores de cidadania dos dois Municípios. Construíram ainda reuniões de preparação e planejamento para os encontros do Fórum de Cidadania Ativa, que reúne os 14 municípios da Área de Atuação do Incid e com a montagem de núcleos de Comunicação das Redes, com a realização de ateliês de capacitação em comunicação popular (cujas ferramentas foram escolhidas/ definidas pelas próprias Redes).

Na perspectiva de continuidade do trabalho coletivo realizado e conforme o estágio de articulação em que se encontra cada uma das Redes de Cidadania Ativa Municipais, os canais de participação social que reconhecem e atuam e a forma de apropriação do diagnóstico efetuado, cada uma previu estratégias diferenciadas de continuidade de suas ações como coletivo, de utilização dos indicadores e do Mapeamento Participativo, que podem ser resumidas em:

1. Dar continuidade à busca de dados para construção de Indicadores e constante atualização de Mapas;
2. Buscar instâncias de participação para cobrar ações do poder público para garantia de direitos;
3. Prosseguir com a construção de outros indicadores que viabilizem o estado dos Direitos de Cidadania intramunicipais.
4. Fortalecer o coletivo Rede de Cidadania Ativa Municipal, organizando suas formas de atuação, definindo prioridades e metas.
5. Participação e representação nos mais variados espaços de representação da sociedade civil, como Fóruns, demais Redes, etc.

Os Indicadores de Cidadania do Ibase já mostraram ser uma forma adequada de acompanhar as mudanças e de chamar a atenção para os novos desafios, para a própria cidadania. A sua maior contribuição é ajudar a cidadania local a participar e incidir nos processos de mudança em curso. Os participantes das Redes de Cidadania Ativa Municipais têm se apropriado dos indicadores, utilizando os dados em diversas reuniões em que participam (Conselhos, conferências, audiências públicas na Câmara de Vereadores, etc.). Destacamos duas participações das Redes de Cidadania Ativa com utilização efetiva dos indicadores: Na IV Conferência de Educação de Nova Friburgo, e na IV *Conferência Intermunicipal de Políticas Públicas para as Mulheres, que abarcou os Municípios de Teresópolis e Nova Friburgo*. Esses encontros cumpriram o papel, não somente do exercício para a utilização efetiva dos dados levantados/produzidos por integrantes das Redes, mas também para fomentar o sentido de pertencimento a uma Rede aos participantes da mesma.

Nesses dois municípios destacamos também as atividades em que as Redes participaram, cuja temática era específica para tratar de questões ligadas à convivência ou resiliência dos municípios e às respostas a eventos climáticos extremos, com a apresentação do Projeto Incid e/ou utilização de indicadores: Participação das Redes e mobilização para a aplicação de questionários para coleta de dados sociais e econômicos das famílias sobreviventes das catástrofes de 2011, em Nova Friburgo, no Condomínio Terra Nova, em parceria com a Fiocruz; participação no encontro da Rede de Gestão de Riscos (REGER) Córrego D'Antas, no *workshop*: Redução de Riscos de Desastres — da perspectiva *top-down* à integração intersetorial, em Nova Friburgo; no Seminário: Direito à



moradia — Mobilização e organização popular na serra, realizado em Teresópolis e ainda a participação no Seminário internacional — Desnaturalização dos desastres e mobilização comunitária: novo regime de produção de saber, realizado pela Fiocruz.

De acordo com relato das próprias Redes de Cidadania Ativa de Nova Friburgo e de Teresópolis, a participação qualificada nos eventos relatados suscitou, em novos parceiros, o desejo de participação nas redes, passando a frequentar suas reuniões e reconhecendo, neste espaço, uma possibilidade de organizar uma maior mobilização entre os diversos atores sociais para o enfrentamento ao descaso e falta de tomadas de decisão pelo poder público, quanto à resposta, tanto para a prevenção, quanto para o atendimento às vítimas de locais de risco e suscetibilidade ambientais.

As Redes de Cidadania Ativa, de Teresópolis e Nova Friburgo, se desafiam na busca de dados e na construção de Indicadores que visibilizem as dificuldades encontradas pelos agricultores no acesso às políticas públicas de compra e financiamento, bem como utilização em larga escala de agrotóxicos e suas consequências para a saúde de agricultores, suas famílias, e consumidores a poluição dos rios e solo, apesar da extrema dificuldade de acesso a dados mais concretos quanto ao uso indiscriminado de agrotóxicos na região.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apesar da discussão sobre a produção de indicadores de cidadania já figurar na pauta de instituições de nosso campo, esse debate parece estar apenas começando, pois pouco se avançou na forma de produzir ou socializar. Urge uma maior transparência sobre os dados que pautam as políticas públicas, pois elas atingem diretamente as possibilidades e formas de viver das populações em seus territórios.

Esperamos que os Indicadores de Cidadania e as demais ferramentas desenvolvidas pelo Projeto Incid a possibilitem explicitação de aspectos importantes da vida social, que, via de regra, não existem dados ou os mesmos não são divulgados. A própria ausência de dados já é reveladora do que política e socialmente interessa mostrar.

Para a Cidadania Ativa é imperativo que se divulguem outros lados, que os dados sejam olhados sob outra ótica, com outra lente, com

a lente do que ainda falta fazer em termos de efetivação de direitos. De onde a cidadania precisa estar ativa em sua militância, para disputa democrática, ajudando a corrigir desigualdades e injustiças.

O Sistema de Indicadores apenas informa aspectos da realidade social. Para que ele ganhe significado é necessário que seja legitimado e incorporado pela cidadania ativa de cada território estudado, prescindido de luta cidadã e controle social para que avanços sejam, de fato, contabilizados.

Tentamos, com este ensaio, mostrar a potência deste Sistema de Indicadores de Cidadania para qualificação das lutas sociais. Acreditamos que os indicadores e índices podem e devem ser construídos para mostrar direitos efetivados ou violados, o que avançou sem dúvida, mas importa termos a medida do que ainda precisa ser construído em termos de justiça socioambiental.

## REFERÊNCIAS

- BUSTELO, E. S. Planejamento e Política Social. In: BROMLEY, R. & BUSTELO, E. S. Política X Técnica no Planejamento. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982, p.132-152.
- CARMO, Roberto do; VALENCIO, Norma (orgs.) Segurança Humana no Contexto de Desastre. São Carlos: RiMa Editora, EDUA, 2014.
- GRZYBOWSKI, Cândido *et al.* *Indicadores de Cidadania Fundamentos Conceituais*. Ibase, 2011. Disponível em: [www.cidadanias.org.br](http://www.cidadanias.org.br)
- GRZYBOWSKI, Cândido. Bens Comuns e Indicadores de Cidadania. Revista Trincheiras, 3ª Edição. Ibase, 2015.
- IBASE. Conferência Cidadania Efetiva e Direitos Humanos - Memória do Evento. RJ: Ibase, 2014. Disponível em <http://cidadanias.org.br>
- INCID/ IBASE. Introdução ao Sistema Incid. RJ: Ibase, 2012.
- \_\_\_\_\_. Sistema de Indicadores da Cidadania - Marco Zero. RJ: Ibase, 2012. Disponível para consulta em <http://incid.org.br/biblioteca/INCID/Ibase>.
- \_\_\_\_\_. Relatório das Rodas de Diálogos. RJ: Ibase, 2014.
- \_\_\_\_\_. Metodologia dos Mapas da Cidadania. RJ: Ibase, 2015(a). Disponível em: <http://incid.org.br/biblioteca/>
- \_\_\_\_\_. O Incid e o processo de fortalecimento das Redes de Cidadania Ativa Municipais. RJ: Ibase, 2015(b). Disponível para consulta em: <http://incid.org.br/2015/01/19/redes-de-cidadania-ativa/>

JANUZZI, Paulo. (I)ndicadores Sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2012.

MIRANDA, Napoleão. Cidadania Levada a Sério. In: INCID/IBASE. Cidadania em Construção: os desafios para uma cidadania ativa. RJ: Ibase, 2013

## RESUMO

O Sistema de Indicadores de Cidadania criado pelo Ibase é uma ferramenta composta por indicadores analíticos, organizados à luz dos três conjuntos consagrados de Direitos e de quatro dimensões da Cidadania. Visa a ser um importante aporte à luta cidadã pela conquista e ampliação dos Direitos de Cidadania, permitindo a avaliação, acompanhamento e controle social de políticas públicas garantidoras de direitos, ao longo do tempo. Em seu projeto piloto, iniciado em 2011, e ainda em curso, o Incid tem como objetivo revelar o estado da cidadania em 14 municípios localizados sob a área de influência do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). O projeto conta com a participação de 30 articuladores locais e estruturou, em sua segunda etapa, 14 Redes de Cidadania Ativas Municipais com a participação de Instituições, Organizações de Cidadania Ativa, militantes e ativistas. Fazendo uso deste Sistema como ferramenta, as Redes de Cidadania Ativas de Nova Friburgo e Teresópolis se estruturam e se fortalecem no processo de luta pela ampliação da democracia, da participação cidadã, contra as violações de Direitos vivenciadas, sobretudo, pós-catástrofes de 2011.

**PALAVRAS-CHAVE:** Indicadores de Cidadania. Participação cidadã. Mapeamento participativo.

## ABSTRACT

*The Citizenship Indicators System*, created by IBASE, is a tool composed of analytical indicators, organized in the light of three sets of rights and four dimensions of citizenship. It is an important contribution to the struggle for civic and enlargement of citizenship rights, allowing the evaluation, the monitoring and the social control of public policies that ensure rights over time. The pilot project – INCID – start-

ed in 2011 and still active, aims to reveal the status of citizens in 14 counties located in the catchment area of Rio de Janeiro Petrochemical Complex (Comperj). The project has the participation of 30 local agents and had structured, in its second stage, 14 Municipal Citizenship Networks Active with the participation of Institutions, Organizations of Active Citizenship, militants and activists. Making use of this system as a tool, the Active Citizenship Network of Nova Friburgo and Teresopolis were organized in the struggle for the expansion of democracy, citizen participation, against experienced rights violations, especially after the disaster of 2011.

**KEYWORDS:** Citizenship Indicators. Citizen Participation. Participatory Mapping.