



**Subprefeituras da
Cidade de São Paulo e
Políticas Públicas Para
a Qualidade de Vida**

Apresentação

São Paulo, 16 de dezembro de 2003.

O CEPEDOC – Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis parabeniza a cidade de São Paulo pela iniciativa de organizar e realizar o *Seminário Internacional Cidades Saudáveis: a experiência em metrópoles*, onde poderemos conhecer e debater diversas experiências em curso e problematizar caminhos e perspectivas para a promoção da qualidade de vida nas grandes cidades.

A opção por inserir a promoção de saúde e qualidade de vida no centro da formulação e implementação das políticas públicas em uma cidade com a magnitude de São Paulo, associada ao processo de descentralização político-administrativa que a cidade vem implantando, reputa grande importância à experiência paulistana para gestores públicos em nosso continente.

Nós acreditamos que os compromissos firmados em torno da formulação de políticas públicas saudáveis, em contextos sociais, políticos e econômicos como os de nossos países, ampliam oportunidades para a conquista e consolidação da democracia, da equidade e da inclusão social. Por isso, o CEPEDOC pretende empreender todos os esforços a seu alcance que contribuam para o sucesso dessa experiência em São Paulo.

Nesse sentido, apresentamos o texto a seguir como um subsídio ao *Seminário Internacional Cidades Saudáveis: a experiência em metrópoles*, com a expectativa de que ele traduza nosso entendimento sobre a relevância deste momento histórico, e de que possa suscitar reflexões em torno do tema.

Prof^a Dr^a Marcia Faria Westphal

Presidente do CEPEDOC – Centro de Estudos Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.

Subprefeituras da Cidade de São Paulo e Políticas Públicas Para a Qualidade de Vida

1. O desenvolvimento de uma cultura de gestão descentralizada

A cidade de São Paulo vive um processo ímpar de descentralização político - administrativa. Com uma população de 10,5 milhões de habitantes e cerca de 1.500 km², a busca de um modelo descentralizado de gestão pública é a alternativa sobre a qual repousam as expectativas, tanto do governo, quanto de organizações da sociedade civil e estudiosos, em relação à ampliação da transparência, eficiência, eficácia e democratização da administração municipal.

Essa discussão na cidade de São Paulo não é nova. Já a Lei Orgânica do Município de 1990 preconizava que a administração municipal seria exercida, localmente, através de subprefeituras, cujo número, atribuições, e a forma de escolha dos subprefeitos seriam definidas posteriormente. Após duas gestões municipais que não se alinhavam aos pressupostos de uma gestão descentralizada, essas definições foram retomadas com a aprovação da Lei das subprefeituras em agosto de 2002, na atual gestão.

Datam da década de 1970 as primeiras iniciativas de descentralização de políticas públicas em São Paulo. A administração municipal em São Paulo vem, desde então procurando responder a essa necessidade de maior agilidade na gestão. Assim é que alguns setores buscaram se estruturar regionalmente. Foram criadas – e, algumas, diversas vezes renomeadas –, nesse processo, as supervisões regionais de assistência social, as delegacias regionais de ensino, as administrações regionais de saúde e as administrações regionais, que tinham as assim chamadas atribuições de zeladoria.

Essas regionalizações seguiram recortes territoriais diversificados. No ano de 2000, as áreas eram 13 na educação, 10 na saúde, 17 na assistência social e 28 nas administrações regionais, evidenciando, assim, uma lógica de criação institucional que seguiu necessidades e interesses setoriais. Nascido fragmentado, esse processo de regionalização não reuniu as condições necessárias para uma ação local articulada, nem tão pouco foi capaz de mudar, democratizando, as relações da administração com a população.

Uma operação das políticas públicas em órbitas setoriais, pouco pode fazer para evitar a sobreposição de ações e a dispersão de recursos. Também, pouco se avançou na participação e controle social sobre as ações da gestão pública, pois os diferentes tempos e formatos de cada uma das estruturas da administração municipal, regionalizadas ou centralizadas, não apenas retardavam decisões e implementações de políticas, mas, e sobretudo, afastavam, dificultando, o seu controle por parte dos atores sociais locais.

As limitações dessas iniciativas no que diz respeito a uma ação integrada e passível de controle social as aproximam mais de transferência de autoridade administrativa e não-política, do que de descentralização de poder, mais relacionadas, portanto, ao que se tem denominado de processo de desconcentração¹.

O panorama que resulta desse processo não pretende, contudo, apagar toda a riqueza das experiências vividas. Os limites não podem ocultar seu aspecto positivo no desenvolvimento de uma cultura de gestão. Ao longo desse período, não apenas os governos que se sucederam deram orientações diferentes, e algumas vezes opostas, à questão da descentralização, mas, também, grupos de funcionários e gestores, sobretudo os locais, buscaram integrar ações, ainda que isso não estivesse previsto. É que entre os agentes públicos, sobretudo, mas não exclusivamente, situados nas franjas da administração, onde os serviços são prestados e grande parte das demandas é apresentada, há uma percepção positiva quanto aos ganhos decorrentes de modelos descentralizados de gestão pública. Isso pode, hoje, desempenhar um papel importante para uma efetiva descentralização político-administrativa.

É importante registrar que representantes de diversas unidades da

¹ Mills A, *et all.* apud Hortale, VA. O conceito de descentralização aplicado aos serviços de saúde: dimensões, padrões e regularidades. **RAP**, Rio de Janeiro, 31(3):23-35, maio-junho, 1997.

administração municipal passaram por um processo de formação e discussão quando da definição de uma proposta de reforma administrativa, que incluía a criação de subprefeituras, na gestão da prefeita Luiza Erundina, entre os anos de 1989 e 1992. Ainda que as gestões que se sucederam não tenham levado adiante a proposta de reforma administrativa e de descentralização, vários agentes públicos buscavam com suas ações **reforçar os processos, identidades e participações locais**.

Cabe destacar a importância dessas dinâmicas das instituições, no caso a burocracia municipal, para o desenvolvimento de uma cultura de gestão que corrobora para o processo de descentralização. Escreve BOURDIEU², que a *rigidez das instituições burocráticas é tal que (...) estas não podem funcionar, mais ou menos, a não ser graças à iniciativa, à inventividade, até mesmo ao carisma dos funcionários menos prisioneiros em sua função. A burocracia condenar-se-ia à paralisia se ficasse entregue exclusivamente à sua lógica, a saber: a das divisões administrativas que reproduzem na base as divisões das autoridades centrais em ministérios separados, impedindo ao mesmo tempo qualquer ação eficaz, isto é, global (...) Sem dúvida, são as contradições provenientes das divisões burocráticas que abrem a margem de manobra, iniciativa e liberdade de que podem dispor as pessoas que, abandonando as rotinas e os regulamentos burocráticos, defendem a burocracia contra ela mesma.*

Para além da crítica à inércia da burocracia é preciso entender esse movimento no desempenho de seu **papel de inscrição de atores**, nos casos profissionais comprometidos com a qualidade de suas performances e das agências nas quais empregam sua força de trabalho, que buscam a excelência da gestão pública. Ela revela a existência de uma massa crítica importante para a consolidação do processo de descentralização e não se dá apenas nas relações de oposições ou conflitos. Exemplo disso, entre outros, consideramos a implantação em 2001 dos Núcleos Intersecretariais e demais estratégias de articulação entre setores, em algumas regiões da cidade, que antes da constituição dos Governos Locais - que viriam abrir caminho para a criação das Subprefeituras -, convocavam o conjunto do governo da cidade a operar intersecretorialmente.

O processo de descentralização é em si mesmo **um campo de tensões entre poderes, saberes, competências e atribuições**; um con-

junto numeroso e diversificado de atores o vivenciam interna ou externamente à burocracia nos mais variados lugares de poder existentes; apresenta grande complexidade técnica e operacional; e, sobretudo, não se dá sem importantes conseqüências.

É que esses processos, certamente, não são o resultado do voluntarismo de dirigentes, ainda que a estes caibam um importante papel a ser desempenhado. Os processos de descentralização em contextos sociais, políticos e econômicos que incluem boa parte da América Latina, são a expressão de um fazer social histórico em torno da democratização dos Estados e de seu relacionamento com a sociedade. Nesse sentido, as experiências sempre haverão de produzir resultados sobre a relação entre forças instituídas e instituintes, fortalecendo ou enfraquecendo a **criação de novas institucionalidades mais inclusivas e democráticas**. O sucesso de uma iniciativa poderá inscrever novos atores políticos e, assim, não poderemos prever o que mais virá, da mesma forma que o fracasso poderá deslocar o ponto para um futuro, e provável, recomeço para muito aquém do que já se vivencia atualmente na cidade de São Paulo.

2. A oportunidade de mudança

As condições atuais na cidade de São Paulo são favoráveis ao desenvolvimento do processo de descentralização em curso. Há um compromisso do atual governo com esse processo como o atestam a criação das Subprefeituras e a gradual transferência de atribuições a elas, bem como as diferentes iniciativas centrais e locais de fomento à participação social, seja em conselhos setoriais, conselhos regionais, comitês locais ou na elaboração de forma participativa dos Planos Diretores Regionais. Essas iniciativas ganham importância, pois a experiência tem demonstrado grande interesse por parte da população em participar dessas instâncias. Milhares de pessoas na cidade de São Paulo, por exemplo, têm participado do processo de Orçamento Participativo e comitês locais têm se constituído com o objetivo de debater e definir propostas de ações em conjunto com a administração. Há, ainda, uma massa crítica internamente à burocracia construída no processo de desconcentração na gestão de políticas levada a cabo pela prefeitura da cidade de São Paulo,

como já apontamos, e há, por fim, o interesse de diversos atores no tocante à disponibilização e permuta de conhecimentos que possam ser facilitadores do processo de descentralização enquanto gerador de melhorias na qualidade de vida das comunidades.

A expressão clara dessas condições favoráveis foi a criação das subprefeituras em agosto de 2002: um marco relevante no processo de descentralização - especialmente por suas diretrizes no que diz respeito à intersetorialidade e participação social.

Pode-se dizer que hoje a consolidação das subprefeituras é um grande desafio que se baseia no binômio "**transferência de poderes e capacidade local**". Os investimentos permanentes quanto à precisão de papéis a serem desempenhados pelos diversos atores, da burocracia central, local e da sociedade civil; as negociações para o melhor balanceamento entre interesses ou focos setoriais e intersetoriais; os (re) arranjos organizacionais e de poder político; a transferência ou compartilhamento de saberes e tecnologias; o permanente investimento nas capacidades, habilidades e competências dos atores; e, o desejo destes de assumirem o protagonismo das mudanças, são exemplos do que está por vir na consolidação desse processo de descentralização na cidade de São Paulo.

Isto realizado, a descentralização se dirigiria para uma **política local mais autônoma**, criando novas instâncias de decisão, facilitando as práticas de controle social e de democratização da gestão, contribuindo, assim, para uma nova cultura política. A visão de uma nova horizontalidade como estratégia de construção de equidade na cidade, contra a verticalidade das propostas em uso, mantenedoras das iniquidades, pode ser uma nova utopia³. A cidade, nesta perspectiva é mais do que um perímetro territorial, é o espaço das relações sociais, políticas e econômicas, é o espaço da memória, da cultura, daí ser considerada um "ator social". No caso de São Paulo, os "novos atores sociais", as 31 subprefeituras, podem ser ao mesmo tempo um **lôcus de resistência, espaço de liberdade e solidariedade** e vir a construir novas estratégias, metodologias e abordagens para o equacionamento dos problemas.

Neste sentido, contribuem as novas experiências de gestão municipal

³ Santos M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Editora Record, São Paulo, 2002.

como as da Promoção da Saúde e do movimento Cidades Saudáveis que têm por objetivo colocar a saúde na agenda dos governos locais e no processo de tomada de decisão, para atingir os determinantes sociais, ambientais e econômicos dos problemas relacionados às condições de vida e de saúde.

3. A promoção da saúde e as Cidades Saudáveis

Nas últimas décadas os indicadores de saúde e de qualidade de vida apontam melhoria das condições de vida das populações em muitos países do mundo, especialmente das Américas, reflexo das mudanças tecnológicas, assim como da maior disponibilidade de serviços. Doenças foram erradicadas e houve um aumento na sobrevida, o que elevou a expectativa de vida, no caso brasileiro, dos 33,4 anos em 1910 para os 71 anos em 2002. Além disso, os recentes dados do IBGE (2000) apontam que o Brasil tornou-se mais alfabetizado e mais industrializado, mas convive ainda com grandes diferenças de raça, de gênero, de concentração da renda e entre as distintas regiões.

Muitas barreiras, portanto, devem ainda ser transpostas. A combinação da crescente urbanização, da desigualdade e da falta de recursos públicos tem contribuído negativamente para a qualidade de vida. A promoção da saúde como campo conceitual, metodológico e instrumental traz, em seus pilares e estratégias, uma abordagem que propicia condições para a superação dessas barreiras. A promoção da saúde pressupõe o reconhecimento ético de responder às necessidades sociais no marco dos direitos universais fundamentais, posto que o direito à saúde é expressão do direito fundamental à vida. A resposta às necessidades sociais se totaliza no enfrentamento dos determinantes sociais da saúde e da qualidade de vida. São determinantes, entre outros, a desigualdade de renda, gênero, o acesso a serviços públicos, as condições de moradia, educação, transporte e locomoção, cultura e lazer, e segurança alimentar. Isso significa dizer que **a saúde se produz socialmente** e reflete o modo de viver e a qualidade de vida de uma população.

A promoção da saúde se expressa em duas dimensões: a intersectorialidade, entendida como convergência de esforços de diferentes setores governamentais e não-governamentais, para produzir políticas integrais

e integradas que ofereçam respostas às necessidades geradas; e, a participação social, em diferentes contextos, na construção de agendas sociais, na perspectiva de formação de redes sociais promotoras da qualidade de vida e, operando em territórios políticos e sociais historicizados.

Uma possibilidade para inovações na gestão, que venha ao encontro de promover maior qualidade de vida, reside na estratégia de promoção da saúde denominada *Cidades Saudáveis*, que se volta para o desenvolvimento das potencialidades das cidades - suas vocações, sua cultura, sua história - o que evidencia a crença de que as soluções para os problemas se encontram entre os atores que os vivenciam. A necessidade de se pensar em novos projetos de intervenção nas cidades baseia-se no fato de que, dada a diversidade e complexidade destas, os problemas estão inter-relacionados uns aos outros. Estão postos, portanto, muitos e novos desafios, mas com uma abordagem desta natureza surgem, também, novas possibilidades de respostas integradas às necessidades⁴.

As iniciativas por *Cidades Saudáveis* fazem parte de um conjunto de políticas urbanas, implantadas, difundidas e implementadas pela ONU, especialmente pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como, também, o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - Habitat, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e o Fundo das Nações Unidas para a Criança - UNICEF, que buscam intervenções diretas, influenciando políticos e planejadores locais⁵. **As *Cidades Saudáveis* reafirmam a superação das práticas de saúde centradas na atenção médica curativa**, para buscar a globalidade de fatores que determinam a saúde⁶. Nessa visão, o *lócus* da cidade é considerado um campo privilegiado de ação, que pode permitir iniciativas inovadoras e integradas, com a inclusão de atores sociais locais, no estabelecimento de políticas públicas saudáveis⁷.

Há de se destacar que à agenda por *Cidades Saudáveis* somam-se,

⁴ Duhl LJ. The healthy city: its function and its future. **Health Prom Intern** 1986; 1:55-60.

⁵ Werna E. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. **Espaço e Debates** 1996; (39): 10-12

⁶ [WHO] World Health Organization. **WHO healthy cities: a programme framework- a review of the operation and future development of the WHO cities programme**. Geneva; 1995. e [WHO] World Health Organization. **Healthy cities**. The magazine of the WHO 1996; 49 (1): 2-39

⁷ Mendes EV. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: HUCITEC; 1996. e Mendes R. ***Cidades Saudáveis no Brasil e os processos participativos: os casos de Jundiaí e Maceió***. São Paulo, 2000 [Tese de Doutorado- Faculdade de Saúde Pública da USP].

também, os demais movimentos que ganharam destaque no final do século passado, como o de Comunidades Solidárias, Cidades Sustentáveis, Cidades Iluminadas, a Agenda 21, entre outros, que vêm ocorrendo nas diferentes regiões do país e do mundo, e que procuram responder a objetivos que levam em conta o desenvolvimento humano sustentável.

Embora a origem do movimento por *Cidades Saudáveis* tenha se dado nos países desenvolvidos, primeiro no Canadá, nos anos de 1980, depois se espalhando por vários países da Europa, a implementação de uma *cidade saudável* nos países como os da América Latina, onde se iniciou o movimento nos anos de 1990, guarda diferenças significativas.

Diferentemente dos países desenvolvidos que já têm grande parte dos problemas de sobrevivência de suas populações solucionados, a implementação da filosofia e das diretrizes do movimento por *cidades saudáveis* nos países da América Latina, nos quais se insere o Brasil, guarda especificidades que estão estreitamente relacionadas aos contextos sociais e políticos. A grande parte das experiências implantadas se sustenta sobre valores de **democracia, equidade, solidariedade, autonomia, justiça social e respeito à diversidade**; são cidades que trabalham para enfrentar a exclusão, são espaços onde a sociedade em conjunto com o poder público soma esforços para transformar as suas organizações e práticas, visando promover a melhoria da qualidade de vida.

4. Subprefeituras: um trajeto metodológico para a consolidação de sujeitos políticos locais.

A partir dessas considerações, o espaço local se afirma como um marco estratégico na construção de novas práticas e de compromissos públicos. Isso não se dá, no entanto, sem que os atores envolvidos se apropriem do grande potencial de transformação social e política presente nas recém criadas subprefeituras. Mas, como se apropriar desse potencial? Acreditando na proposta de descentralização política e administrativa? Ampliando a autonomia e poder das subprefeituras? Organizando adequadamente suas estruturas administrativas? Aumen-

tando significativamente os investimentos e recursos em geral? Construindo pactos políticos com as estruturas centralizadas da administração municipal? Estabelecendo pactos e parcerias locais? Conhecendo e reconhecendo, em profundidade, as realidades e dinâmicas locais? Desenvolvendo e revendo métodos e instrumentos de trabalho? Incluindo novos atores na gestão?

Provavelmente, tudo isso, parte disso ou o que mais se possa apreender a partir da aplicação e desenvolvimento de uma metodologia de intervenção que, ao contrário de políticas verticais oriundas de estruturas administrativas setoriais, facilite uma gestão integrada, **com foco na realidade local e nas iniciativas de novos arranjos institucionais**. A gestão, assim, assumiria uma forma de organização social e de relação entre o político, o econômico e o social, que pode ser entendida como gestão social - plural e diversa como a cidade de São Paulo. Nesta perspectiva, a *gestão social* exigiria não só do poder local, mas de diferentes atores, o desempenho do papel de promotores e articuladores de políticas públicas, desde a sua definição, até a implementação e monitoramento das ações⁸.

Isso implica em três abordagens: território, gestão participativa e gestão intersetorial.

4.1 Território: espaço de construção de identidades e de políticas

Quer pelo seu significado no processo de descentralização que vive a cidade de São Paulo, quer pelo significado intrínseco enquanto criação institucional, as subprefeituras têm no conceito de território uma de suas principais questões e o ponto de partida metodológico para a intervenção. É que o conceito de território, já há algum tempo, e em diversas áreas da gestão pública e do conhecimento, é acolhido como **espaço social de construção de identidades e de políticas públicas**. Nessa perspectiva o território é uma construção decorrente do processo histórico resultante da **ação de homens concretos e em permanente transformação**. Sendo assim, é produto da dinâmica onde se tensionam as forças sociais em jogo. Uma vez que as tensões e conflitos sociais são permanentes, o território nunca está pronto, mas sim em cons-

⁸ Silveira C; Bocayuva C e Zapata T. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In Spink P; Caccia Bava S e Paulics V. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Pólis, 2002.

tante transformação. Se os sujeitos, subprefeituras, organizações instituições e populações locais se apoderam do território fazem dele um espaço de aprendizado e conquista de cidadania⁹.

A decisão sobre percorrer esse trajeto que tem como ponto de partida o território pode produzir seus melhores resultados quando informada pelos princípios da participação social e da intersetorialidade. Nas subprefeituras o processo de territorialização, passaria, assim, por:

i) uma ação, em conjunto com os diversos setores e instituições e organizações locais, de recuperação e/ou recriação da história;

ii) identificação das potencialidades locais, de equipamentos e recursos sociais, de reconhecimento de formas organizativas e de construção de redes sociais; e,

iii) levantamento e discussão coletiva de dados secundários e da informação gerada para a gestão.

Este processo contribui para uma maior adequação das políticas e sua implementação em conformidade com a diversidade de cada região. Realizado de modo permanente, por um conjunto plural de atores e por meio de técnicas de mapas falantes, biomapas, mapas de consciência e mapas de realidade, entre outros métodos participativos que entendem o território como "espaço vivo", esse processo prepara, ao passo que também desenvolve, o campo da ação integrada.

4.2 Gestão participativa

A abordagem de *Cidades Saudáveis* facilita a compreensão da complexidade do processo da participação. Os enfoques observados, em décadas anteriores, na teoria e na prática da participação dos vários setores sociais, devem, na implantação de um processo de Cidades Saudáveis, ser ampliados no sentido de se aproximar de **modelos de co-gestão ou co-responsabilidade**. Trata-se da participação social onde interagem os atores institucionais, sejam das esferas públicas ou privada, atores organizados em torno de interesses ou entidades e associações, indivíduos e lideranças, parlamentares e outras autoridades. As formas de participação podem ser: a) institucionalizadas, em Conselhos e b) não institucionalizadas, em fóruns participativos, mas

⁹ Mendes R. e Donato AF. Território social de construção de identidades e políticas. **Revista de Políticas Públicas. SANARE.** Ano IV, n1, jan-mar 2003, p.35 a 38.

sempre deverão levar em conta as dimensões da negociação, da informação e da avaliação e monitoramento. Exemplos desses últimos seria a criação de Comitês Locais de gestão ou de projetos específicos.

Juntos, esses diferentes atores intervêm na identificação de necessidades e problemas comuns e se unem para desenhar e propor na prática as soluções ou ações, fortalecendo a relação comunidade-instituição e uma gestão participativa. Os modelos de co-gestão podem reorientar o papel do Estado e da sociedade civil e maximizar seus efeitos por meio do manejo e resolução dos conflitos via negociação, já que incorporar a participação social na elaboração das políticas públicas, necessariamente, afeta as relações de poder e isto gera situações de conflito.

Três questões devem ser observadas:

i) À medida que os processos de co-responsabilidade vão sendo delineados, a gestão pública passa a ser considerada **um espaço de deliberar, negociar e consertar**, tornando fundamental o aprendizado do procedimento da negociação. E aqui os desafios que se apresentam são inúmeros. A **negociação** não é um simples evento para se chegar a um acordo. Constitui-se um processo dinâmico em que se expressa a complexidade e a possibilidade de aproveitar a divergência. Vão sendo gerados produtos ou resultados, mas o acordo que se estabelece não é estático. Por isso, esse processo renova-se constantemente, assim como devem se renovar permanentemente as capacidades e habilidades de todos os envolvidos. Frequentemente a participação acaba apenas por referendar as propostas de governo. Daí a responsabilidade do poder público, ao criar esses canais de participação, prever mecanismos e dinâmicas que os transformem em **espaços de aprendizagem, conhecimento e de ampliação da cidadania**. Assim, os atores sociais podem se tornar, de fato, protagonistas na definição das políticas públicas.

ii) Outra dimensão, colocada na gestão compartilhada, refere-se ao controle, acompanhamento e manutenção dos acordos, que são responsabilidades que devem ser estabelecidas pelos diferentes atores sociais. O **seguimento das ações** é indispensável para determinar o caminho, identificar os entraves e as soluções para as ações estabelecidas ou mesmo redefini-las para alcançar metas de interesse geral. O preparo das equipes e de membros das comunidades locais em metodologias de monitoramento e avaliação de ações tem sido insuficiente para dar cabo de uma tarefa tão complexa. Em geral, não se considera que também

essa dimensão deve estar incluída no processo de negociação. É preciso que os envolvidos se disponham a, e tenham claro que, **todos se auto-avaliam e todos se avaliam mutuamente**. Reside aí um aspecto bastante importante, usualmente relatado em projetos que envolvem parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil.

iii) Pode-se afirmar, ainda, que um dos desafios do processo de participação na gestão pública, é a **produção, organização e o acesso pleno à informação**. A informação é a base para se viabilizar a participação efetiva e é indispensável desde o início do processo, já que torna transparente a interação pretendida entre os diversos atores sociais. Informação que possibilite uma visão das realidades locais, das articulações entre as políticas públicas, da destinação de recursos, das decisões de governo, dos direitos, enfim, informação que permita o estabelecimento dos nexos existentes, e seja suficiente para subsidiar o processo decisório.

O que frequentemente se observa é a dificuldade dos governos de disseminar a informação, mas até antes, a dificuldade de produzi-la. Os avanços recentes com relação à informação e a informática se deram mais rapidamente do que a capacidade dos governos de se apropriarem deles. Ainda é um desafio para os gestores a criação, operação e disponibilização de sistemas de informação.

Apesar dessa dificuldade é importante enfrentar esse desafio que significa, por um lado, modificar processos e formas de trabalho e por outro, significa potencializar a interação pretendida nos processos participativos. É, também, por meio dos fluxos de informações que se possibilita o diálogo e a interpretação dos problemas, limitações e demandas das partes envolvidas na gestão. Além disso, um sistema permanente de informações, que faça uso de todos os meios disponíveis, tem o objetivo de sensibilizar e motivar os indivíduos, que passam a cooperar, desenvolvendo práticas inovadoras e soluções objetivas de atuação conjunta, animando, via comunicação e diálogo, o processo decisório e o exercício de controle da gestão pública.

4.3 Gestão intersetorial

A gestão social não pode prescindir da construção de uma nova cultura organizacional capaz de superar a fragmentação do conhecimento

e das propostas de ação. A perspectiva de intersectorialidade adequada a esse modelo de gestão integrada não responsabiliza unicamente um setor de governo, nem também setores articulados deste, mas inclui, necessariamente, a sociedade –seus segmentos, setores, representações, etc -, cabendo ao gestor público exercer o **papel de articulador, mobilizador e catalizador** para que os efeitos das políticas públicas sejam potencializados.

A intersectorialidade deve ser entendida como um processo articulado e integrado de formulação e implementação de políticas públicas. Pressupõe a integração de estruturas, recursos e processos organizacionais e se caracteriza pela co-responsabilidade dos diferentes setores governamentais, que se relacionam entre si, não governamentais e da sociedade civil, no sentido do desenvolvimento humano e da qualidade de vida. Isso significa que o setor público deve estar preparado para realizar, com esse conjunto, o diagnóstico de problemas, a identificação de vocações e oportunidades e a definição de prioridades.

As necessidades sociais se apresentam de formas múltiplas que exigem intervenções intersectoriais. Ampliar a capacidade de resposta dos setores diante da magnitude e da complexidade dos problemas da população é o desafio para a gestão social voltada a essas necessidades sociais. *A interdependência das políticas setoriais se faz notar quando se atua a partir de territórios específicos, pois ele registra o mesmo espaço, as mesmas pessoas, a mesma realidade em questão. A totalidade do cotidiano vem à tona e exige da ação governamental ações igualmente totalizantes*¹⁰.

Esse processo de definir uma gestão intersectorial conduz à constituição de *novas institucionalidades plurais, como espaços de planejamento e implementação de políticas*¹¹. As subprefeituras na cidade de São Paulo já são parte dessa nova institucionalidade, pois as competências atribuídas a estas lhes permitem o controle das políticas setoriais, dos recursos orçamentários e dos recursos humanos na sua área de abrangência.

Também neste campo, o da intersectorialidade, os desafios são de elevado grau. A organização do saber e do conhecimento modernos já traz

¹⁰ Koga D. **Medidas de cidades- entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo, Editora Cortez. 2003, p. 242.

¹¹ Silveira C; Bocayuva C e Zapata T. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In Spink P; Caccia Bava S e Paulics V. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Pólis, 2002, p. 258.

em si, a fragmentação, separação e superespecialização como marcas preponderantes; a administração pública que, por sua vez, também segue esta lógica compartimentada priorizando a responsabilidade por setores; a importância de se manterem as especificidades, ainda que com uma necessária revisão sobre o seu mútuo isolamento; o pouco acúmulo em torno de experiências práticas dessa natureza; e o quanto intervêm as práticas intersetoriais nas relações de poder já estabelecidas nas estruturas centralizadas e que se reproduzem nas demais, são obstáculos a serem superados.

A superação, e a mudança que ela expressa, nos moldes de um trajeto metodológico que considere uma leitura crítica do território, uma inclusão plural de atores e um enfrentamento das práticas e dos saberes fragmentados é a oportunidade que têm, hoje, as subprefeituras da cidade de São Paulo de *consolidarem sujeitos políticos locais* e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura política democrática, mediante a implementação de políticas públicas saudáveis comprometidas com o desenvolvimento humano sustentável. Como não exclusivas do aparelho estatal, as políticas públicas saudáveis estão sujeitas a negociações e a lutas políticas em diversas arenas e cenários, representando uma redistribuição de direitos e responsabilidades entre Estado e sociedade civil.

5. A sustentabilidade das políticas

Os referenciais da territorialidade, da participação social e da gestão intersetorial oferecem uma importante contribuição para a sustentabilidade dos processos de implantação de cidades saudáveis. Frequentemente, as iniciativas por cidades saudáveis vêm acompanhadas de perto por uma preocupação dos atores em relação à **continuidade do processo**; uma preocupação em saber se ele sobreviverá à transição dos governos que se sucedem periodicamente. Isso, como se sabe, não ocorre somente em relação a esse tipo de iniciativa, pois as "marcas" positivas de uma dada gestão, podem ser também uma "sombra" desta para adversários políticos que a sucedam, sobretudo quando a cultura política aponte para um jogo de "soma zero", isto é, quem ganha leva tudo. Isso pode ir de uma bizarra troca de nomes de uma dada estrutu-

ra de gestão, que apesar disso mantém as mesmas atribuições, e, às vezes, os mesmos problemas, até a interrupção na oferta de um serviço público. Da mesma forma pode atingir uma estratégia de implantação de cidade saudável.

No Brasil, entre a emblemática frase dos tempos da ditadura: quem não quiser a democracia, eu arrebento; e os dias de hoje, muito se avançou, mas as utopias estão sempre no horizonte e o caminho até elas não tem fim. Apesar de a história recente no país demonstrar, em diversas ocasiões, políticas e serviços públicos atravessando gestões com diferentes orientações ideológico - programáticas, não há porque acreditar que isso se dê por acaso. É oportuno refletir sempre sobre a sustentabilidade dos projetos, ações e políticas, transformando-a em ponto permanente de pauta para os gestores.

Nessa perspectiva é que investir na construção de uma participação social informada e solidária, onde haja clareza sobre as limitações físico orçamentárias da gestão e certeza sobre a co-autoria, ou co-gestão nas experiências ou iniciativas bem sucedidas, se reveste de grande importância. Tanta importância quanto desenvolver uma sistemática de leitura do território e necessidades locais ou inovar na busca de ações integradas. Um modelo de gestão dessa natureza diversa e plural pode agregar mais crítica, qualidade e pertinência às ações e políticas, o que, por si só, corrobora para a sustentabilidade destas e, também, com essas mesmas características, e envolto pela idéia do **compartilhamento de responsabilidade e poder**, aproxima-se e vincula-se à política pública, ao mesmo tempo que se afasta da política partidária, onde as ameaças à sustentabilidade se ampliam.

Finalizando, o que essas considerações apresentam é o desafio de pensar a saúde sob a ótica do desenvolvimento e da condição humana e uma evidência sobre a importância do debate acerca do **imperativo ético da vida e de sua qualidade**.



Texto: Juan Carlos Aneiros Fernandez e Rosilda Mendes

Realização: Cepedoc/Cidades Saudáveis

Produção: Mídia Alternativa Comunicação e Editora

Impressão: Laser Press



CEPEDOC

Cidades Saudáveis

Av. Dr. Arnaldo 715
cep 01240-000 São Paulo SP
fone/fax (11) 3085.4760
www.fsp.usp.br/cepedoc
cepedoc@usp.br