

Território, governança e articulação de agendas

Marco Akerman ¹

Subprefeituras e território

A conformação das subprefeituras na cidade de São Paulo não pode ser entendida pelos seus formuladores nem pelos atores que nelas atuarão como uma mera criação de novas áreas de abrangência ou limites da cidade. Segundo Amartya Sen², o “lugar faz a diferença”, pois “o homem não vê o universo a partir do universo, o homem vê o universo desde um lugar”, conforme afirmava Milton Santos^{3 4}.

O lugar, o chão das relações entre as pessoas, espaço vivo e dinâmico da vida e da cidadania, é onde se concretizam as relações de cooperação e de poder, constitui-se na cidade em territórios distintos onde se materializam de forma concreta as condições de vida e a presença ou ausência da ação pública.

Tais territórios não são estáticos, nem se bastam por si sós, são interdependentes em relação a outros territórios, conectados entre si e com a história da cidade. Muitas vezes, um território pode ser o “não lugar” pois dali partem ou confluem vias expressas, estações e aeroportos. Há intenso movimento humano entre territórios, nem sempre vivemos, trabalhamos e nos divertimos num mesmo território. Para o Brasil, em geral, e para São Paulo, em particular, não há como se esquecer das iniquidades existentes entre territórios distintos.

Por isso, captar a divisão de São Paulo em subprefeituras apenas como uma simples modificação na cartografia da cidade e na redistribuição de responsabilidades administrativas entre o centro e a periferia do poder é não perceber a dimensão dos desafios e das potencialidades engendradas por esta política de governo.

¹ Médico, professor titular de Saúde Coletiva na Faculdade de Medicina do ABC, diretor de Pesquisa do Cepedoc Cidades Saudáveis e secretário adjunto da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo.

² Economista da ONU, formulou o conceito de desenvolvimento humano que lhe propiciou o “Nobel de Economia”, autor de *Desenvolvimento com liberdade* (2000).

³ Um dos principais representantes da “geografia crítica”, foi professor na UFBA, na USP e em várias universidades estrangeiras, faleceu em 2001.

⁴ Estas citações foram utilizadas por Dirce Koga em seu livro *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

A cidade, então, se organiza em 31 “novos pedaços” que se compatibilizam com os “antigos pedaços” representados pelos 96 Distritos Administrativos. Pode-se dizer que esses serão os “territórios-ponto de partida” para um primeiro olhar das dinâmicas territoriais por parte das equipes de cada subprefeitura. Como resultado desse exame, cada subprefeitura poderá, ou não, fazer novos recortes específicos, não cabendo, portanto, ao poder central da Prefeitura e suas respectivas secretarias definir, de cima para baixo, recortes setoriais para os territórios de cada subprefeitura.

Segundo Calame (2004), “tal postura implica uma radical mudança de olhar, que leva, por exemplo, a considerar que um território local se define não como uma porção de espaço físico, mas como um sistema de relações aberto; que o principal papel do Estado é organizar as sinergias entre os atores públicos e privados...”

Nesse sentido, a possibilidade potencial de que a criação das subprefeituras favoreça a capacidade de formular políticas sociais integradas, mais identificadas com as necessidades locais, nos faz esperar que os atores sociais locais se articulem numa nova arquitetura de governo local.

Governança como estratégia de articulação

O desafio para o século XXI não é mais apenas o de coordenar a produção e a distribuição de bens e serviços, mas o de organizar em torno de um projeto comum as energias, os recursos, as capacidades e potencialidades de sujeitos e organizações sociais.

Os mecanismos tradicionais de governo têm se mostrado insuficientes para a consecução desse novo intento.

Há que se inventar novas arquiteturas de governo. Governar não precisa ser, apenas, o exercício de um mero poder executivo, mas o ato e o processo de organizar e articular relações entre diferentes categorias de atores.

O conjunto de conceitos e estratégias abrigados sobre o termo “governança” tem sido proposto como resposta a esses desafios. Não propriamente, ainda, como uma teoria, mas como um conjunto de enunciados e princípios gerais baseados em observações de práticas e problemas no campo da gestão urbana, em geral, e no âmbito de serviços e setores, em particular.

Isso tem permitido que alguns autores como, por exemplo, Calame (2004) e Morin (2000) afirmem que “a importância das questões de governança, qualquer

que seja o tema abordado, não são os meios técnicos e científicos nem mesmo os recursos financeiros e humanos que fazem falta ao mundo atual, mas a capacidade de combiná-los e orientá-los para assegurar o pleno desenvolvimento individual e coletivo” e que “isso pressupõe o desenvolvimento ativo de novos saberes e competências”.

E aqui se coloca um foco importante para o controle social que, para além da fiscalização das ações do subprefeito e de sua equipe, quer por um “Conselho de Representantes”, ou por qualquer outro mecanismo de controle popular, traz para o debate das instâncias de participação, a questão da articulação de atores e processos locais.

Assim, no caso específico das políticas de saúde no Brasil, não basta, apenas, o cumprimento ético e transparente da função pública e dos princípios constitucionais do Sistema Único de Saúde, mas importa saber, acima de tudo, se essas ações buscam “organizar em torno de um projeto comum as energias, os recursos, as capacidades e potencialidades de sujeitos e organizações sociais”. O controle social exercido por meio de instâncias colegiadas do SUS ou de outros mecanismos de que dispõem a sociedade civil como as ONGs, sindicatos, associações de moradores e o Ministério Público, para citar alguns, verifica se o novo arranjo institucional da cidade de São Paulo está sendo capaz ou não de produzir uma governança democrática.

Articulação de agendas

Há sinais no horizonte de esforços teóricos e práticos enviados por autores e organizações para se criar bases que articulem um projeto comum, conforme mencionado.

A governança democrática não pode ser entendida, apenas, como uma construção ideológica, mas como exercício deliberado e contínuo de desenvolvimento de práticas nessa direção. Portanto, trata-se de identificar todos os esforços relacionados com a construção cultural para articular teorias, agendas, sujeitos e potencialidades, além de acumular energia para romper com as abor-dagens verticais e estanques das atividades humanas.

Destacamos três esforços nesse sentido:

1. Esforço teórico: Scriven e Young, autores ingleses, publicaram, em 1998, na revista da Real Sociedade de Saúde (J.R. Soc. Health), um artigo em que atestaram a sobreposição de princípios, estratégias e atividades comuns entre

três agendas internacionais: promoção da saúde, saúde ambiental e Agenda 21. Propõem que, para não se desperdiçar recursos, as agências internacionais e os governos locais que queiram implementar em territórios concretos essas agendas, o façam de forma integrada.

2. Esforço investigativo: Mendes, Bogus e Akerman (2002) analisaram quatro cidades paulistas (Bertioga, Limeira, Santo André e Piracicaba) que implementaram agendas urbanas participativas e intersetoriais, emanadas de agências internacionais distintas, comparando as principais características do processo: protagonismo, planejamento, intersetorialidade, gestão, comunicação e avaliação. Os autores contextualizam cada uma das características em relação a cada cidade e agenda, e emitem parecer no sentido de que cada experiência possui elementos com capacidade de fertilização mútua.

3. Esforço institucional: a Organização Pan-Americana da Saúde coordenou, em fevereiro de 2004, em Cuba, uma oficina de consulta para impulsionar sua estratégia de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”. Reuniu para isso suas principais iniciativas participativas e intersetoriais, a saber, Município Saudável, Escola Promotora de Saúde, Atenção Primária Ambiental, Municípios Produtivos, Habitação Saudável, Segurança Alimentar e Nutricional. Estas experiências representam um conjunto de iniciativas implementadas pela OMS/OPS (Organização Mundial de Saúde/Organização Panamericana de Saúde) e por governos municipais e nacionais, nos últimos 10 anos, que possuem um ideário comum, com base na participação e no trabalho intersetorial para a formulação de políticas públicas que melhorem a qualidade de vida de grupos humanos em distintos contextos. O conjunto dessas iniciativas possui os elementos necessários para fortalecer a governabilidade municipal, pois desenvolve ações intersetoriais, estimula a participação social e fortalece a base produtiva local, criando condições para a sustentabilidade de longo prazo. Em outras palavras, a articulação local das iniciativas permitiria aumentar sua potência para o desenvolvimento local, pois elas complementam-se reciprocamente.

Para não concluir

Os três esforços apresentados abordam elementos concretos de que o desejo de se articular sujeitos e energias está presente em distintos campos de atividades humanas. Resta persistir e não desistir. A fragmentação é uma realidade cotidiana nas nossas vidas, ela começa a nos incomodar cada dia mais e os clamores

por integração e articulação já se fazem ouvir com mais intensidade. Entretanto, há certo conforto em continuar atuando dentro dos nossos limites já conhecidos.

Referências bibliográficas

CALAME, P. “Repensar a gestão de nossas sociedades”. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

KOGA, D. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

MENDES R; BÓGUS C. M.; AKERMAN M. “A percepção dos gestores municipais sobre projetos de melhoria de qualidade de vida nas cidades”. *Anais da 3ª Conferência Regional Latino-Americana de Promoção da Saúde e Educação para a Saúde*. São Paulo: nov.2002.

MORRIN E. *Os sete saberes para o futuro*. Brasília: Unesco, 2000.

Portaria Intersecretarial 6/SMSP/SGM/SGP/2002, publicada no DOM em 21/12/02.

SCRIVEN A. e YOUNG S. “Health promotion, environmental health and Agenda 21”. *J R Soc Health*. 118(2):85-90, 1998.

Secretaria Municipal de Relações Internacionais. “Administração Descentralizada”, 2003.