

CIDADE/MUNICÍPIO SAUDÁVEL - A QUESTÃO ESTRATÉGICA: O COMPROMISSO POLÍTICO

*Eurivaldo Sampaio de Almeida**

Resumo: A chamada Proposta de Cidades/Municípios Saudáveis é analisada na perspectiva da Questão Estratégica e do Compromisso Político. São colocadas questões para reflexão sobre o seu significado, sua identidade, natureza, abrangência, motivação e suas implicações nas Políticas Públicas. Sua caracterização como Questão Estratégica e de Compromisso Político é estabelecida para que a proposta não seja vista e adotada apenas como Projeto Técnico, paralelo e marginal ao Planejamento e Gestão das Políticas Públicas e ou como movimento isolado, ou “modismo”. Assim, ela foi entendida e inserida, pelo autor, como um movimento articulado com outros movimentos sociais. Neste sentido foi, melhor dizendo, analisada como um processo permanente de atuação política, para a implantação e ou potencialização de Políticas Públicas com eficiência e eficácia, de e para a mudança da realidade social de Cidades/Municípios no sentido de progressiva e substantiva melhoria da qualidade de vida de suas populações.

Palavras-chave: Cidade/Município Saudável; Processo de Trabalho; Estratégia e Compromisso Político; Políticas Públicas; Saúde e Qualidade de Vida

* Professor Titular do Departamento de Prática de Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da USP e Coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Sistemas de Saúde - NEPESS/FSP e Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento de Sistemas de Saúde NUDES/USP Avenida Doutor Arnaldo, 715 01246-904 - São Paulo - SP - Fone (011)2803282/ (011)30667792 Fax (011) 8833501. HYPERLINK mailto: eurival@usp.br

INTRODUÇÃO

O tema “A Questão Estratégica: O Compromisso Político” relacionado a Cidades/ Municípios Saudáveis será aqui analisado, dentro de um contexto mais geral, como parte de uma tema muito debatido na atualidade pelos políticos e pela academia “o PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS”.

Para iniciar a discussão necessário se faz voltar ao tema inicial e tentar conceituar “Cidade Saudável” para tentar estabelecer o contexto em que esta reflexão se insere. É um resultado que se espera, um objetivo a ser alcançado!?, é uma Política!?, é uma Estratégia!?, é uma Metodologia!?, é um novo Modelo de Gestão!?, é um Processo!?, um Movimento!?, é um Projeto!?

Como nos situamos nessas questões, na perspectiva da questão estratégica e do compromisso político, objeto de análise deste artigo?

Outro aspecto que será analisado é a relação entre Município Saudável e a questão da Saúde. Costuma-se dizer, e com certa razão, que o Município Saudável extrapola a questão da saúde. O Dicionário entretanto não amplia muito, especifica “Saudável” como tendo o significado de “aquilo relativo à saúde”. Então, o que se quer dizer quando se fala que “extrapola a questão da saúde”?

A afirmação de que “amplia a abordagem”, pode significar a proposta de um outro Movimento, que anula os anteriores, porque trata-se de “coisa nova”, Cidade/Município Saudável e, portanto, não é mais a luta pela saúde!? Aqui, então, volta a referência feita anteriormente de que, se assim for, talvez estejamos confundindo o objeto temático do processo de trabalho, com o processo de trabalho em relação ao objeto temático.

Existem documentos da OMS e de outras instituições que claramente fazem relação entre Saúde e Cidade/Município Saudável. Ora, quando reconhecemos a saúde na perspectiva de um processo de determinação mais abrangente, não uni-causal, assumimos que há um processo de determinação social da saúde e da doença. E, então, se estamos num movimento, numa luta para inverter essa lógica atual de produzir doença e irmos para a lógica de produzir a saúde, em sua concepção mais ampla, tendo como base a conhecida conceituação da OMS. Este referencial, esta UTOPIA, referencia em sentido positivo - a luta pela saúde não é apenas como a busca de atendimento à doença embora, é evidente, isto seja um importante componente na busca permanente de melhor bem-estar (WHO, 1995; ONU, 1996).

A saúde, nesse referencial, só será conseguida e produzida através de uma intervenção em todo o processo saúde-doença e seu complexo de determinantes, portanto, na própria sociedade, que o estabelece e o mantém. Ressaltando-se, para evitar dúvidas e incompreensões, que esse referencial não anula nem exclui o componente biológico do processo saúde-doença, mas o inclui como um fator inserido em um marco mais amplo de determinação no contexto social.

Assim, concluímos que, assumir esta concepção de saúde e seu determinante - com um de seus corolários básicos, a INTERSETORIALIDADE - e se estivermos inseridos e participando de um Movimento, de uma Luta Política que tenha esse referencial, como objeto de ação e consiga intervir nesse processo e avançar na produção social da saúde, provavelmente, ou mesmo com certeza, nós estamos no caminho de Cidade/Município Saudável. Ou não!? (LAURELL, 1983; OMS, 1996; ONU, 1996)

Seguindo esta linha de raciocínio, outra questão se coloca de modo mais específico, em relação direta com o momento atual da realidade brasileira: o quanto a nossa inserção no desenvolvimento de Cidade/Municípios Saudáveis, no Brasil, complementa, corre em paralelo ou substitui o movimento pela implantação do Sistema Único de Saúde (ALMEIDA, 1996).

Em outras palavras, quanto a proposta de ação do SUS - e quando falamos do SUS, não nos referimos em sentido restrito a serviços de saúde públicos organizados e articulados regionalmente em um sistema, conforme expressam os artigos específicos de legislação sobre o assunto -; estamos falando do SUS como Política, como Política Pública e Política Social. Então, nesses termos, a pergunta que se coloca é quanto a Política SUS não é uma Política que reconhece, contempla e acena com princípios e características que buscamos com e para Cidade/Município Saudável? A partir de seu referencial básico, expresso no artigo 196 da Constituição: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação." Será que a proposta de Cidade/Municípios Saudáveis objetiva alguma coisa diferente do que está estabelecido na Constituição?

Devido a complexidade da consecução destes objetivos, das dificuldades e resistências que estão sendo enfrentadas na implantação do SUS, questões como estas tem sido constantemente propostas: "será que a proposta de Reforma Sanitária não era um sonho

e, além do mais, um sonho enganoso, que tinha a pretensão impossível de mudar a estrutura do Estado?”.

Na realidade o SUS tem um componente de Reforma do Estado. Aliás, a Política SUS é reconhecida, por muitos, como uma das mais consistentes propostas de intervenção nesse sentido, com uma série de características para que se possa democratizar e aumentar a eficiência do Estado, sem o que não se conseguirá o seu objetivo de potencializar a produção social da saúde.

Um de seus princípios é a busca de uma melhor relação entre Estado, Governo e Sociedade, portanto de Participação Social, no sentido de que o governo formule e desenvolva Políticas com e em relação à Sociedade, em função de suas necessidades e em seu benefício (JACOBI, 1989; WESTPHAL, 1992; OPAS/OMS, 1995).

Outro é a descentralização, procurando maior autonomia para o poder local, portanto para o Município, com relações de articulação e complementariedade entre os níveis de governo, com potencialização de recursos e estratégias de ação. É uma proposta e uma tentativa de colocar na prática da saúde a Federação Brasileira, de fazer relações de parceria entre os níveis de governo com um objetivo social concreto: municípios com melhores condições de saúde e de vida e, em última instância, Cidades/Municípios Saudáveis. Ou não é disso que se trata? (SCOREL, 1994)

Se raciocinarmos com esta lógica, realmente a proposta da Reforma Sanitária - e a de Municípios Saudáveis - é realmente um sonho, mas não um “sonho enganoso” que deva ser negado ou esquecido, mas sonho no sentido positivo, um ideal, um objetivo a ser alcançado, que merece e exige ser progressivamente melhor conhecido e reconhecido, ampliar sua base de adesão e legitimidade social, e ter continuidade na luta por sua concretização (DUHL, 1993).

Torna-se evidente então, que para desenvolver uma trabalho nessa dimensão e com esse objetivo, há necessidade de um outro componente, talvez mesmo um pré-requisito, que é a questão do Compromisso Político, oportunamente colocado como objeto de análise e debates desta publicação.

Concluindo a discussão conceitual, ao tratarmos do tema Cidades/Municípios Saudáveis estamos falando de uma questão e de uma abordagem temática que envolve valores, interesses e aspirações sociais, a partir de uma visão e compreensão de Mundo ampla o bastante para inserí-la no campo político (FERRAZ, 1993).

A literatura comenta que a implementação das proposta de Cidades/ Municípios Saudáveis “é uma questão de vontade política”. Pergunto: mas o que é essa “vontade política” e qual sua implicação para a prática de nosso trabalho!? (FLYNN, 1996; HANCOCK, 1993)

Seria, por exemplo, reconhecer que a proposta de Cidade/Município Saudável só pode ser trabalhada onde já se tem essa “vontade política” dada, ou seja, só podemos procurar municípios nos quais já temos prefeitos ditos “progressistas” e que, assim, estariam abertos para a proposta!? Nesse caso, chegaríamos para trabalhar a adesão do Município ao “Projeto”, ou levar o “Projeto” para o Município. Penso que se isso significar um Projeto ou um Programa paralelo, marginal à Política de Governo, corremos sérios riscos de um trabalho inócuo, - quando muito focal, restrito a um ou outro aspecto não substantivo - sem impacto na realidade e sem continuidade como processo político.

Ou teríamos que trabalhar na possibilidade e no sentido de conseguir inserir ou potencializar, nos Municípios, a vontade política não apenas do governante - ou do governo - mas da comunidade como um todo inclusive para, se for o caso, forçar politicamente o governo a ter ou manter esta vontade e traduzi-la e expressá-la, concretamente, em Políticas Públicas de mudanças no “status quo”, contrário a natureza, objetivos e substrato de Cidade/Município Saudável. Ou seja, de impactar e mudar a realidade que torna e mantém a Cidade/Município “não saudável”.

Se assim for, temos que trabalhar no sentido do compromisso com uma política voltada para o desenvolvimento social, para um desenvolvimento sustentável, que potencialize a produção social da saúde e da qualidade de vida. Portanto, uma Política que tem de trabalhar com a questão das relações entre governo e sociedade. É e deve ser, portanto, um processo permanente, com e como Estratégia de Ação Política.

Fatos, debates e a consulta à literatura ilustram a diferença entre a proposta de município saudável e a luta pela saúde, a partir do setor saúde. A diferença tem sido considerada basicamente estratégica, sendo a primeira proposta definida como uma Política Pública de Governo, na qual deve se envolver o governo como um todo, sob a liderança e coordenação do Prefeito, e a segunda uma Política Setorial da Saúde, liderada pelo Secretário de Saúde.

Se isto é verdadeiro, também é válido trabalhar a idéia de Município Saudável para mostrar a relação e inter-relação da saúde com educação, habitação, saneamento, transporte, lazer, entre outras e, que por isso, há necessidade de se ter políticas integradas, para que a idéia

possa ser uma Estratégia de estímulo, provocação e até mesmo de conscientização desta necessidade tanto em nível de governo como da sociedade. Não deve entretanto ser tratado como um projeto marginal, que apenas agregue mais poder e ou recursos ao Prefeito, mas como estratégia de criar e ou potencializar a viabilidade política do processo de melhor gestão pública(DUHL, 1993).

Trabalhar com a idéia de Município Saudável ainda envolve Metodologia, significando mudar o processo de trabalho, mudando o processo de planejamento e gestão.

O processo atual de planejamento é estanque, isolado, burocratizado, a proposta de Cidades/ Municípios saudáveis envolve um planejamento local articulado, no sentido de uma intervenção mais global. Não estamos interessados em discutir denominações - integrado, participativo, estratégico, entre outras - mas ressaltar sua linha de co-participação, abrangência, permanência e continuidade, com abordagem das questões essenciais, identificando e explicando os problemas a serem enfrentados e possibilitando a formulação e operacionalização de "projetos de intervenção" para controle e resolução dos mesmos.

Mas será que Município Saudável significa um novo "Modelo de Gestão"? Se a inserção e análise desta questão ficar restrita a técnicas de gestão e de modelos de organização institucional - sem dúvida importantes - a resposta seria não, pois estaríamos reduzindo a proposta a uma dimensão apenas administrativa, gerencial.

Mas, se for "novo Modelo de Gestão", enquanto nova postura política de gestão, de formular e desenvolver políticas públicas mais integradas, intersetoriais, pode até não levar a um novo modelo organizacional, mas ser uma estratégia de viabilizar a mudança maior e necessária na gestão pública, que se espera e é necessário haver em qualquer governo que queira inserir e desenvolver uma proposta de modificação da realidade. Ou seja, trabalhar e usar o planejamento e gestão da ação pública no que já foi dito ser sua razão e substrato, o de ser uma intervenção deliberada e intencional numa dada realidade social considerada insatisfatória para mudar essa realidade e levá-la a ter as características e os resultados que a sociedade espera. Nesta dimensão e nesta abordagem há condições de atuar nas mudanças e melhoria dos modelos organizacionais e dos processos de gerência que se fizerem necessários.

Se o governo e a sociedade esperam e desejam que o Município seja um Município Saudável, com boas condições de saúde, educação, etc. ou, em última instância, boa qualidade

de vida, então esse seria o objetivo do processo de planejamento e gestão e o condicionante do Modelo e das Técnicas a serem adotadas.

É importante ressaltar esse aspecto porque podem haver bons “Modelos de Planejamento e de Gestão”, novos ou antigos, que planejam e gerenciam deliberadamente - e com eficiência - uma intervenção em dada realidade no sentido de manter ou criar situação “não saudável”. Aliás, infelizmente, sob a nossa ótica, isso não é raro ...

Outra questão que se coloca é a relação entre considerar e trabalhar localmente o Município em um mundo sujeito a um processo da globalização, que está levando à centralização das decisões internacionais, no que os Municípios - em todos os países, particularmente nos “dependentes” - sentem os reflexos das políticas assim adotadas.

Assim é possível que o “saudável” de municípios brasileiros - e de outros países - esteja sendo discutido agora em alguma reunião do Banco Mundial, de banqueiros e grupos financeiros internacionais em qualquer lugar, incluindo confortáveis e velozes jatos executivos ...

Então, há uma indiscutível relação entre esses aspectos, mas apesar disto, a questão do Município Saudável pode ser - sem ingenuidade e falso otimismo - uma estratégia também de análise e discussão dessa lógica de hegemonia centralizadora - nacional e internacional - estimulando uma contraposição ou, pelo menos, uma visão e consciência sobre os efeitos desagradáveis e desfavoráveis da globalização, como está sendo implementada.

Colocados esses aspectos numa tentativa de decodificar e analisar em vários aspectos o que se está chamando de Cidades/Municípios Saudáveis, procuraremos agora trabalhar uma síntese com sua relação e implicações sobre nossa atuação como profissionais e como cidadãos, se a aceitamos e a inserimos como objeto de nosso trabalho, na perspectiva da questão estratégica do compromisso político.

Assim, a síntese poderia ser a de que assumir Cidade/Município Saudável significa antes e acima de tudo, assumir um mote, uma idéia-força, um valor e um ideário social de que os Municípios consigam permanente e progressivamente manter, potencializar e/ou construir melhores condições de saúde, de vida e de bem-estar para suas populações.

Como isso não se dá por acaso ou apenas pela “graça divina”, ele tem que ser expresso em Políticas que o reconheçam, assumam e o viabilizem. Mas não basta que estejam apenas expressos formalmente no discurso ou nas formulações jurídicas e propostas institucionais, em

“Princípios e Diretrizes”, mesmo que isto já represente um requisito, já definido e conquistado por Lutas e Vontades Políticas de momentos anteriores.

Como exemplo disso, penso que possa ser referida a inserção do “ideário” SUS na Constituição e Legislações Complementares e as imensas dificuldades de sua implementação que não se restringem, como sabemos, a questões técnicas e metodológicas.

Dai a necessidade de se ressaltar a importância da questão estratégica do compromisso político para ser desenvolvido um trabalho no qual a gestão pública e, portanto, as políticas, sejam estratégias de desenvolvimento com ênfase e no sentido de justiça social, englobando, portanto, cidadania, generosidade, solidariedade e interferindo nesse processo para elevar a qualidade de vida da população.

Nesse referencial de ideário e estratégia de compromisso político, o Município Saudável extrapola a simples inserção do Município em Políticas de Compensação dos efeitos deletérios de políticas sócio-econômicas “anti-sociais”, nas quais são desenvolvidos “projetos” de atenuação das explorações e exclusões sociais e de suas conseqüências nas condições de saúde e qualidade de vida das populações.

Para isso podemos até fazer apelos para “ajudas” e benemerência aos “desvalidos ... da sorte” e termos apoios e participações e, aí, teremos que analisar estrategicamente se, quanto e como queremos e podemos trabalhar com esses “parceiros” e parceiros.

Assim, isso pode ser aceito e praticado, dadas as condições objetivas existentes e suas necessidades imediatas - mas não como um fim em si mesmo, como objetivo final, mas como componente da estratégia do objetivo maior de desenvolvimento com justiça e inclusão social, do ideário de Cidades/Municípios Saudáveis.

Como conseguir isso, é então uma questão central ... e de difícil resposta. Mas podemos colocar alguns princípios e variáveis para reflexão e debate.

Por exemplo, que este compromisso político extrapola o Voluntarismo Político, isolado, parcial e circunstancial não devendo ficar, apenas, a mercê de algum dirigente que está ou se apresenta como tendo a “Vontade Política”. Mudando o dirigente e/ou sua “Vontade Política”, nós assumimos que aquele município não é mais “saudável” e vamos correr atrás de outro ... Nisso talvez estejamos vinculando que o Município Saudável se expressa no Prefeito “de plantão” e que

nós, como técnicos e com o nosso "voluntarismo" vamos ajudá-lo com projetos de melhor qualidade e consistência técnica.

Assim, o compromisso político deve extrapolar este voluntarismo individual e significar e refletir um trabalho em grupos sociais, assumindo que se trata de uma questão política e nossa estratégia para esse compromisso político será trabalharmos para que os dirigentes e a sociedade entendam e compreendam essa questão para que se construa ou potencialize uma participação política permanente. Que se criem formas e condições de envolver a comunidade não apenas como voluntários de ações benemerentes, e para desenvolvimento de "ações sociais" de caridade e/ou de colaborar com algum recurso financeiro, - de "colaborar" com o governo - mas uma participação social e política efetiva, que estimule e/ou condicione o governo a assumir o desenvolvimento de políticas públicas saudáveis. E que esta participação e esse contexto social, com a população como Sujeito e não Objeto do processo, leve a uma contínua relação governo-sociedade capaz de manter a continuidade desse processo, mesmo ou apesar, das eventuais mudanças dos dirigentes políticos.

Utilizando idéias de Matus, em suas postulações do Planejamento Estratégico Situacional, "PES", podemos situar o processo de Municípios Saudáveis como o que aquele autor chama de Arco da Utopia, por ser uma Utopia nunca atingida plenamente, por ser dinamicamente mutável, como uma Imagem Objetivo. E, assim, nossa luta permanente seria de fazer os Municípios saírem de Situações Iniciais desfavoráveis em que se encontrem, para Situações Objetivo intermediárias, progressivamente melhores. (MATUS, 1982; 1988)

O Município iniciará um processo permanente, nunca chegando a ser Saudável, não só porque é preciso assegurar a manutenção da Situação Objetivo já conquistada, como também porque, resolvidos problemas e atendidas demandas e valores, novas surgirão, na permanente busca de melhor Bem-Estar, na busca da Utopia.

Para que o compromisso político possa assegurar o processo da construção e viabilização do "Arco da Utopia" do Município Saudável, ele tem que se expressar como Movimento Social, inserido em processo permanente de aprimoramento democrático, de representação e participativo. E, nesse sentido, não é e não pode se colocar como exclusivo e excludente. Deve reconhecer que a natureza e abrangência de seu objeto de trabalho e de sua intencionalidade são trabalhados por outros Movimentos Sociais, em suas especificidades e metodologias - como, entre outros, o Movimento Ecológico, o Movimento Verde, o Movimento de Saúde, o Movimento de Desenvolvimento Sustentado - e que devem, então, procurar pontos de aproximação,

complementariedade e consensos e trabalhar estratégias de potencialização dos compromissos e atuações políticas.

Finalmente, Município Saudável - e sua questão estratégica do Compromisso Político – de acordo com a filosofia e a prática vigente, deve perpassar as questões colocadas inicialmente como Estratégia, Metodologia, Processo, Movimento, Modelo de Gestão, Projeto, Política e outras não referidas.

O que é importante é que não se perca de vista sua essência e seu objetivo último, - e a razão do compromisso político a ser assumido - que é mudar o processo de deterioração ambiental e das relações e condições sociais existentes em grande número de municípios no Brasil e no mundo. Deve ser o motor que estimula e potencializa uma política pública permanente e mais profunda possível, para a Produção Social de Melhores Condições de Saúde e Qualidade de Vida da População.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRASCO/ IMS/UERJ. *Saúde e sociedade no Brasil, anos 80*. Rio de Janeiro, Editora Relume Dumará, 1994.
- ALMEIDA, E.S. Contribuição à implantação do SUS: estudo do processo com a estratégia Norma Básica 01/93. São Paulo, 1996. [Tese de Livre-Docência - Faculdade de Saúde Pública da USP]
- DULH, L. Ciudades sanas: mito realidad? In: Ashton, Y. org. *Ciudades sanas*. Barcelona, Masson, 1993.
- ESCOREL, S. Exclusão social e saúde. *Saúde em Debate*, (43): 38,1994.
- FERRAZ, S.T. A pertinência da adoção da filosofia de cidades saudáveis no Brasil. *Saúde em Debate*, (41): 45-9, 1993.
- FLYNN, B.C. Health cities: toward worldwide health promotion. *Rev. Public Health*, 17: 299-309, 1996.
- HANCOCK, T. The evolution, impact and significance of the health/cities communities movement. *J. Public Health Policy*, 14: 5-17, 1993.
- JACOBI, P. *Movimentos e políticas públicas*. São Paulo, Ed. Cortez, 1989.

- LAURELL, A.C. A saúde-doença como processo social. In: *Medicina social: aspectos históricos e teóricos*. Global Editora, 1983. (Coleção de Textos nº 3)
- MATUS, C. *Política y Plan*. 2ª ed., Caracas, Publicaciones de Iveplan, 1982.
- MATUS, C. *Política, planificación y gobierno*. Washington, ILPES/OPAS, 1988.
- OMS. Ciudades sanas. *Rev. Organ. Mundial Salud*, 49:13-26, 1996.
- ONU. Carta de Ottawa. Edição Ministério da Saúde do Brasil, 1996.
- ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD *El movimiento de municipios saludables en America*. Washington, D.C., 1992.
- ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD *La participación social en el desarrollo de la salud: experiencias Latino Americanas*. Washington, D.C., 1995. (OPS-HSP/SILOS-35)
- WESTPHAL, M.F. Participação popular e políticas municipais da saúde: o caso de Cotia e Vargem Grande, 1992. [Tese de Livre-Docência - Faculdade de Saúde da USP]
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health cities for better life. WHO Healthy Cities: A programme Framework*. Geneva, 1995.

Summary: The proposal of Healthy Cities is analyzed in the Strategic Perspective and Political Commitment. Issues like the meaning of the expression, its identity, nature, inclusion, motivation and its implications to Public Policies are posed for reflection. Its understanding as both Strategic Issue and of Political Commitment is adopted to prevent it from being understood and adopted just as a technical, parallel and marginal project in the Planning and Administration of the Public Policies and/or as an isolated movement or "fashion". Thus it was, in the view of the author, understood and inserted, as an articulated movement in contact with other social movements. In this context it was analyzed as a permanent process of political commitment or of potencialization of Public Policies with efficiency and effectiveness, from and for change of social realities of Cities/Municipalities, in the sense of progressive and substantive improvement of the quality of life of its populations.

Key words: Healthy Cities; Process of Work; Strategy; Strategy and Political Commitment; Public Policies; Health and Quality of the Life