

ENTREVISTA

LIÇÕES DO DR. JORGE KAYANO, MÉDICO DE CIDADES. (I)

Faltam representantes da comunidade e é necessária uma administração descentralizada.

FERNANDO RIOS

O Dr. Jorge Kayano está longe de ser um doutor tradicional, desses de consultório e hospitais. Aliás, nem é chamado de doutor. Suas preocupações, evidentemente, incluem o ser humano; principalmente, o ser humano e seu espaço de sobrevivência, a cidade e suas múltiplas funções. Jorge Kayano é uma dessas raras personagens que se dedicam à humanidade e estudam maneiras de melhorar a vida das pessoas (não apenas por meio da saúde). Jorge Kayano vê o mundo através da cidade. E, na cidade, sua preocupação é contribuir para tornar os habitantes cidadãos críticos, atuantes e conscientes de seus direitos e deveres.

Nesta entrevista, Jorge Kayano se refere principalmente a São Paulo. Mas suas lições podem ser aplicadas a qualquer cidade, esteja ela em fase de crescimento ou já se constitua numa megalópoles.

Jorge Kayano é médico sanitarista formado pela Universidade de São Paulo, pesquisador do Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, atuando em duas linhas de investigação: Avaliação em Saúde e Políticas Públicas e Sistemas de Saúde.

É membro de uma das mais importantes instituições brasileiras de pesquisa sobre a cidade, o Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, uma organização não governamental sediada na capital paulista, onde foi Presidente e Diretor.

Também é membro do CEDEST - Centro de Estudo das Desigualdades Socioterritoriais, de São Paulo.

Tem atuado num variado leque de temas: equidade em saúde, participação, condições de vida, gestão municipal, indicadores sociais, controle social do orçamento público, direitos da criança e do adolescente.

Participou de várias pesquisas e consultorias para governos municipais e instituições como a Fundação Abrinq (Programa Prefeito Amigo da Criança), o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo e a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para Jorge Kayano, uma cidade onde vivem mais de onze milhões de habitantes, tem uma prefeitura com 27 secretarias, que criou 31 subprefeituras, onze conselhos municipais e nove coordenadorias ligadas à Secretaria Municipal de Participação e Parceria certamente tem muitos problemas de administração.

É principalmente sobre a administração de uma megalópole que Jorge Kayano discorre.

FALTAM REPRESENTANTES DA COMUNIDADE

Apesar de haver muitos conselhos na cidade de São Paulo, o Senhor acredita que falta um, imprescindível.

São Paulo não implantou um conselho que, inclusive, foi criado por lei: o conselho de representantes da comunidade junto às subprefeituras.

Quando as subprefeituras foram criadas, ao mesmo tempo, deveriam ter sido implantados os conselhos de representantes da comunidade. Como se fossem conselhos dos moradores de uma região da cidade. Eles teriam uma referência mais objetiva da comunidade, enquanto moradores de um segmento da Prefeitura.

Acontece que esse conselho nunca foi criado porque, por um lado, a Câmara tinha medo de que, com esses conselhos de representantes, os vereadores estariam criando as cobrinhas que depois os picariam. Sempre houve muita resistência. Existia esse entendimento de que os conselhos de representantes junto à prefeitura eram embriões de possíveis cidadãos mais cientes, conscientes e participativos que poderiam querer tirar o espaço de representação da cidade que, os vereadores julgavam, cabia a eles.

Seria por isso que não há tanta mobilização por parte da população? Falta representatividade?

É possível. Vamos analisar a questão da subprefeitura: com a ampliação do número de subprefeitos, de certa forma, houve uma regressão para uma situação em que eles praticamente voltaram a ser os antigos administradores regionais, que se constituíam em prestadores de serviços de limpeza, jardinagem, coleta de lixo.

Isso vai de encontro à concepção original das subprefeituras que era a descentralização do poder. Elas deveriam ser providas de recursos financeiros e promover a verdadeira administração local.

Esse era o conceito original das subprefeituras.

Houve uma reversão desse modelo na medida em que, nas subprefeituras, também estava prevista a criação de subsecretarias – saúde, educação, cultura etc.

Então, originalmente, as subprefeituras deveriam cuidar integralmente da administração de microrregiões, que se constituiriam em microcidades...

... quase autônomas. Lógico que articuladas por uma prefeitura central. Uma cidade de onze milhões de habitantes requer uma estrutura muito mais descentralizada. Isso não vingou exatamente porque, na prática, o próprio prefeito faz questão de esvaziar o poder das subprefeituras, porque ele não tem interesse em diminuir seu próprio poder.

Aqui, no Instituto Pólis, ainda durante o processo de implantação das subprefeituras, chegamos a defender, a existência de algum mecanismo de consulta popular para que

podéssemos chegar a algo próximo de uma eleição do subprefeito. Não uma eleição direta, mas que se chegasse a uma lista tríplice de cidadãos de determinada região, comprometidos com os problemas locais; e o prefeito faria sua escolha. Ele estaria contemplando alguma expectativa da comunidade escolhendo nomes que responderiam melhor pela realidade local.

Em várias grandes metrópoles, a descentralização já é um fato corriqueiro. Em Londres, por exemplo, não se tem uma única cidade. Pela grande diversificação urbana, a cidade foi dividida em núcleos diferenciados. Não se tem um único orçamento e uma única administração central. As questões do cotidiano são resolvidas descentralizadamente. É óbvio que existe uma instância central que controla as lideranças locais.

Nova Iorque também tem essa característica. São sete administrações descentralizadas, coordenadas por uma instância central, com muito menos atribuições do que a Prefeitura de São Paulo, que equivale, do ponto de vista de poder, população e orçamento, com uma grande parte dos estados brasileiros.

ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA

Então, o Senhor acha que a cidade de São Paulo precisa de uma administração diferenciada.

A realidade específica da cidade de São Paulo exige um planejamento muito diferenciado em termos de participação, por exemplo.

Deve-se levar em consideração inclusive o fato de o cidadão paulistão correr o risco de se sentir diminuído diante da grandeza da cidade. Isso poderia ser contrabalançado se se incrementasse o conceito de administrações locais mais próximas do cidadão.

Seria uma forma de o cidadão se identificar mais e melhor tanto com a cidade quanto a sua região?

Sim. Acredito que mudaria até mesmo sua identificação com o poder público. Essa era uma das questões colocadas como desafio para ampliar a participação dos cidadãos na cidade de São Paulo.

A Prefeitura de São Paulo coloca à disposição do cidadão uma série de instrumentos para que ele se comunique com o poder municipal. Começando pelo serviço de ombudsman, o telefone da polícia, das secretarias, os 0800. Pelo seu discurso, sua proposta seria: para que o cidadão fosse melhor atendido nas suas reivindicações ou necessidades, ao invés de ele cidadão utilizar esses instrumentos para falar diretamente com o executivo, ele deveria se voltar para a administração da sua comunidade, procurando a sua subprefeitura.

É verdade. Mas seria necessária uma mudança de status em relação ao que acontece atualmente. Seria preciso a implantação do projeto original de subprefeituras, ou seja, a recuperação de um conceito de administração descentralizada como, acredito, a cidade exige.

Aqui, separo a reflexão em duas partes.

Quem acompanhou o processo de discussão da criação das 31 subprefeituras da cidade de São Paulo concluiu que esse número é um exagero. Se, por um lado, é preciso descentralizar, por outro não é possível fragmentar excessivamente a administração do município.

Isso, de certa forma, obedeceu também uma espécie de acordo com os próprios vereadores. Na medida em que cada um deles estende sua influência sobre uma determinada área.

Se a cidade fosse dividida em poucas subprefeituras, os políticos teriam dificuldade em controlar determinadas áreas e seus eleitores. As disputas seriam muito ferrenhas. Era preciso contemplar à maioria dos vereadores.

Quando falo em descentralizar, não estou falando em fragmentar.

Na época da criação da lei das subprefeituras, os vereadores acabaram criando as 31 subprefeituras, para atender necessidades particulares, quando a proposta original era dez subprefeituras. Seguramente, ela não atendia às necessidades de influência local dos vereadores. E negociaram que a condição para aprovar a lei era contemplar os vereadores e suas influências locais. E assim, pulverizar a administração municipal.

Hoje, alguns vereadores têm seus territórios, nos quais mandam e indicam os subprefeitos.

De certa forma, isso tem influência até no enfraquecimento dos conselhos municipais.

Isso parece inevitável, na medida em que temos uma série de instâncias decisórias: o prefeito, as secretarias, os conselhos municipais e as subprefeituras.

Em tese, os conselhos deveriam facilitar a articulação do poder executivo com as políticas públicas locais. Por exemplo: se houvesse conselhos ligados às subprefeituras, dada a proximidade junto ao poder local, seria muito mais fácil os profissionais dos estabelecimentos de saúde terem mais participação na difusão de ações de prevenção a doenças nas escolas.

Hoje, como tudo está centralizado nas secretarias municipais...

...com os conselhos instalados nas próprias secretarias...

...a administração acaba se tornando muito mais setorializada, centralizada, do que territorializada, descentralizada.

A ideia de subprefeitura tem a ver com o conceito de diversidade de territórios com suas especificidades. Nenhum território tem necessidades particulares, isto é, precisa apenas de saúde, transportes, assistência social. Pode ser que um setor seja mais demandado, mas cada território precisa administrar o conjunto das necessidades do cidadão: saneamento, meio ambiente, esporte, finanças etc. etc.

E esse conjunto ganha mais possibilidades de coordenação e articulação se ele estiver

dialogando com a realidade local, específica de cada uma das áreas da cidade.

Uma área com pedreira, por exemplo, merece um tipo de articulação de políticas e serviços que é diferente de um bairro como Pinheiros que, por sua vez é diferente de São Miguel Paulista ou Freguesia do Ó.

A adequação à realidade local é que deveria comandar o processo de descentralização. Mas não é isso que acontece.

Isso teria influência no nível de alienação e desconhecimento do cidadão paulistano em relação à sua realidade urbana, aos seus direitos e deveres na cidade?

Existem mecanismos que acabam aumentando essa alienação.

Pode-se dizer que inclusive o cidadão encontra-se fragmentado, na medida em que não consegue integrar suas demandas e precisa recorrer a várias instâncias em locais diferentes? Ao mesmo tempo, esse fato tende a afastá-lo da realidade municipal?

Certamente isso ocorre. Vamos pegar um exemplo: os transportes. É um tema crucial e não há um conselho municipal funcionando para tratar do tema. A Rede Nossa São Paulo (<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/>) defende insistentemente a existência de um conselho para transportes. É cada vez mais premente a existência de algum mecanismo de articulação da sociedade para dialogar com o governo.

Mas para fortalecer a ideia de descentralização, temos que, ao mesmo tempo, fazer uma crítica e uma revisão do número de subprefeituras, porque se criam mais estruturas, mas se enfraquece a capacidade de elas comandarem uma gama de serviços urbanos de forma adequada.

FERNANDO RIOS É JORNALISTA, PUBLICITÁRIO, ANTROPÓLOGO, CONSULTOR EM COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL INTEGRADA, POETA E ARTISTA PLÁSTICO.
fernando_rios@terra.com.br www.fernandorioscom.art.br

ENTREVISTA

LIÇÕES DO DR. JORGE KAYANO, MÉDICO DE CIDADES. (II)

Precisamos de uma administração participativa e de planejamento de longo prazo

FERNANDO RIOS

O Dr. Jorge Kayano está longe de ser um doutor tradicional, desses de consultório e hospitais. Aliás, nem é chamado de doutor. Suas preocupações, evidentemente, incluem o ser humano; principalmente, o ser humano e seu espaço de sobrevivência, a cidade e suas múltiplas funções. Jorge Kayano é uma dessas raras personagens que se dedicam à humanidade e estudam maneiras de melhorar a vida das pessoas (não apenas por meio da saúde). Jorge Kayano vê o mundo através da cidade. E, na cidade, sua preocupação é contribuir para tornar os habitantes cidadãos críticos, atuantes e conscientes de seus direitos e deveres.

Nesta entrevista, Jorge Kayano se refere principalmente a São Paulo. Mas suas lições podem ser aplicadas a qualquer cidade, esteja ela em fase de crescimento ou já se constitua numa megalópoles.

Jorge Kayano é médico sanitarista formado pela Universidade de São Paulo, pesquisador do Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, atuando em duas linhas de investigação: Avaliação em Saúde e Políticas Públicas e Sistemas de Saúde.

É membro de uma das mais importantes instituições brasileiras de pesquisa sobre a cidade, o Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, uma organização não-governamental sediada na capital paulista, onde foi Presidente e Diretor.

Também é membro do CEDEST - Centro de Estudo das Desigualdades Socioterritoriais, de São Paulo.

Tem atuado num variado leque de temas: equidade em saúde, participação, condições de vida, gestão municipal, indicadores sociais, controle social do orçamento público, direitos da criança e do adolescente.

Participou de várias pesquisas e consultorias para governos municipais e instituições como a Fundação Abrinq (Programa Prefeito Amigo da Criança), o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo e a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para Jorge Kayano, uma cidade onde vivem mais de onze milhões de habitantes, tem uma prefeitura com 27 secretarias, que criou 31 subprefeituras, onze conselhos municipais e nove coordenadorias ligadas à Secretaria Municipal de Participação e Parceria certamente tem muitos problemas de administração.

É principalmente sobre a administração de uma megalópole que Jorge Kayano discorre.

ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA

Em termos de não atendimento ao cidadão, parece existir um grande paradoxo, na medida em que é cada vez mais difícil administrar a cidade com um grande número de subprefeituras e com os conselhos burocraticamente instalados nas secretarias. São três instâncias trabalhando isoladamente, buscando mais seus interesses particulares do que atender a demandas individuais e locais? Podemos dizer que a Prefeitura tem uma ação mais política do que administrativa, inclusive concentrando ações em anos eleitorais; as secretarias sem muita autonomia, dependendo da Prefeitura, da Câmara Municipal e dos Conselhos; e os Conselhos com uma dificuldade enorme para funcionar.

Vou dar um exemplo que conheço bem: a Saúde tem uma especificidade. Na saúde, praticamente todas as unidades básicas têm conselhos gestores, com a possibilidade de eleição local de representantes da sociedade. Teoricamente, se cada uma das chamadas Supervisões de Saúde, uma espécie de instância descentralizada da Secretaria não vinculada à subprefeitura, funcionasse adequadamente, elas poderiam se constituir em um conselho para auxiliar na administração local, uma espécie de conselho de supervisão de saúde.

A participação na área de saúde, digamos, é mais descentralizada e pode seguir uma lógica de que o conjunto de conselhos gestores de uma determinada região poderia ter uma articulação local, regional, mais adequada. E esses conjuntos dialogariam com o conselho do município.

E por que isso não acontece?

O Conselho Municipal de Saúde não consegue ter uma interação adequada com essa centena de conselhos gestores de unidade, distribuídos pela cidade. Até mesmo porque, como não se viabilizou uma descentralização efetiva da estrutura da saúde: ela não consegue conversar simultaneamente com 400 conselhos gestores. Esses conselhos, para serem eficazes, precisariam se organizar em nível regional e criar uma ponte de ligação tanto com o Conselho quando com a estrutura central.

Esse fenômeno dos conselhos regionais de saúde também acontece em outras secretarias?

Não. Mas cito esse caso da Secretaria da Saúde porque, na lógica, numa cidade do tamanho e da complexidade de São Paulo, seria melhor pensar em infraestruturas que garantissem algum tipo de interação direta do cidadão com um conjunto integrado de equipamentos que oferecem os serviços que ele demanda. Por exemplo, uma unidade de saúde, uma escola, um centro cultural, um centro poliesportivo.

Parece que o meio ambiente avançou um pouco nessa ideia com a criação dos conselhos gestores de parques. O secretário, Eduardo Jorge, por coincidência, foi também Secretário da Saúde. Pode ser que ele tenha se sensibilizado pelo problema, a partir de sua experiência na saúde.

Como sensibilizar a sociedade e os dirigentes para essas necessidades e discutir as alternativas?

Essas questões precisam ser recuperadas enquanto concepções, sobretudo, nos debates a respeito da administração da cidade. Com destaque para a tese da descentralização efetiva da administração urbana. Esse deveria ser um ponto prioritário de debate público, sobretudo em época de eleições, para que os candidatos possam se posicionar e assumir compromissos.

A Rede Nossa São Paulo caminha nessa direção. E nós do Pólis atuamos em conjunto, complementarmente.

Esse tipo de abordagem estaria retomando um amplo debate em nível municipal. Há caminhos, possibilidades. Neste caso, a Rede Nossa São Paulo está tentando defender a recuperação de conceitos e ideias meio esquecidas, ou que não interessam muito a determinados políticos, mas que são cruciais para a população da cidade.

Nós do Pólis comungamos com essas abordagens. A Rede Nossa São Paulo abraçou um conjunto de teses sobre a cidade de São Paulo que acaba conformando um paradigma.

O que você destaca nessa proposta?

Uma moderníssima concepção de Estado que defende a impossibilidade de uma administração pública eficaz que não seja participativa na sua base. Porque uma administração pública que não tenha como princípio e pressuposto definir políticas e prioridades que atendam às expectativas e demandas da sociedade já começa errada.

Porque hoje, o poder discricionário tender a favorecer uma velha tese de que o político eleito deve saber interpretar as vontades do povo durante sua gestão e tem a liberdade de fazer as bobagens que quiser. A experiência mostra que isso dá em nada.

Assim, nessas questões, o núcleo central da nossa preocupação nos remete para uma tese e um pressuposto: o estado moderno só pode funcionar adequadamente se for participativo.

Acredito que muita gente também pensa assim. O grande problema é “como”?

As formas de se viabilizar essa proposta dependem sobretudo dos contextos. Não há formulas mágicas pré-concebidas.

PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO

Todos concordamos que é fundamental a consulta ao cidadão, que se realizem plebiscitos sobre determinados temas. Por exemplo: por onde deve passar o metrô; onde construir determinado equipamento urbano; qual deve ser o salário dos vereadores. Contudo, se esse conceito for hipertrofiado, corre-se o risco de engessar a administração pública.

Temos instrumentos de gestão que, de certa forma, já estão consolidados, do ponto de vista da legislação, que é exatamente a necessidade de um Plano Diretor, um plano de longo prazo, que olhe para as possibilidades de crescimento, para onde se pensa que uma cidade deve caminhar. Assim, de acordo com essa visão de longo prazo, desenhar

regulações, proibições e estímulos. Tudo voltado para o longo prazo.

Todo planejamento, para ser consequente, precisa ter uma dimensão de longo prazo, uma certa estabilidade e obedecer a determinadas diretrizes. Por isso se propõe uma revisão periódica dos Planos Diretores. Porém, as pessoas que defendem essa Lei hoje, afirmam que, como muitos dos dispositivos desse Plano Diretor ainda não foram implantados, não há como fazer uma revisão adequada. Como fazer a revisão de algo que não aconteceu?

Não seria o caso de avaliar o que foi feito, como foi feito e seus resultados, e o que não foi feito, por que não foi feito?

O Projeto Nossa São Paulo reúne uma série de entidades que fazem uma crítica forte em relação às tentativas de se procederem a revisões muito pontuais e fragmentadas do Plano Diretor, que acabam sendo alterações pontuais que atendem a demandas específicas, de incorporadoras, por exemplo...

... revisões que alterem, por exemplo, a Lei do Uso do Solo...

...para facilitar a construção de alguns tipos de obras e construções em áreas nas quais o Plano Diretor dificultaria.

Se se caminha para esse tipo de revisão, retoma-se a fragmentação do Plano e retira-se dele essa perspectiva de longo prazo.

Essas revisões e alterações pontuais tendem a invalidar o Plano Diretor?

Numa cidade como São Paulo, a concepção de gestão participativa só tem viabilidade se se utilizar o conjunto dos instrumentos de forma adequada. Então: é ter um Plano Diretor de longo prazo que precisa contemplar diretrizes e ações com participação mais ampla da sociedade discutindo as linhas gerais.

E com uma Câmara Municipal com capacidade de dialogar com o Poder Executivo no detalhamento do Plano Diretor, visando o cumprimento das suas linhas gerais que atendam aos desejos e expectativas dos cidadãos. E essa possibilidade existe.

Não é necessário, a cada momento, a cada minuto, fazer consultas à população. Para temas importantes de longo prazo, devem existir mecanismos de discussão ampla com a sociedade.

Para o cotidiano, há outro instrumento: o Plano Plurianual. É um planejamento de médio prazo, porque é criado para quatro anos. E ele deve ser coerente com as diretrizes gerais previstas no Plano Diretor e prever investimentos que extrapolem o prazo de um ano apenas. Esse é o instrumento de planejamento da cidade por excelência. O Plano Plurianual tanto deve ser coerente com o Plano Diretor quanto refletir as prioridades e promessas que o Prefeito fez quando era candidato.

E o recheio do Plano Plurianual pode e deve ser feito de forma participativa.

PRESENÇA DOS CIDADÃOS

E com relação ao orçamento participativo da Prefeitura: há experiências de consulta à população, partindo das subprefeituras.

Essas tentativas tiveram pouquíssimos resultados. Houve várias discussões e poucas conclusões implementadas. Para mim, o resultado foi uma grande frustração. Foi uma espécie de movimento antipedagógico, na medida em que o aprendizado do orçamento foi inútil para uma efetiva contribuição do cidadão para a viabilização de suas propostas.

Isso também reflete as dificuldades de uma gestão participativa numa cidade como São Paulo.

Uma coisa é pensar em Porto Alegre, com cerca de 1,5 milhão de habitantes, três mil habitantes por quilômetro quadrado; outra é São Paulo, com cerca de 12 milhões de habitantes, oito mil habitantes por quilômetro quadrado. São Paulo comporta oito cidades como Porto Alegre. E, seguramente, muito mais de oito realidades diferentes de Porto Alegre.

Então, na própria defesa do conceito de gestão participativa, a lógica do orçamento participativo, numa cidade grande como São Paulo, tem que ter outras bases, diferentes de cidades menores. Tudo tem que começar pelas subprefeituras.

Mas como se pode viabilizar um orçamento participativo em 31 subprefeituras?

Essa já é uma outra questão que precisa ser equacionada. Certamente, o mais indicado seria no mínimo dez e, no máximo, 15 subprefeituras, divididas em áreas proporcionalmente habitadas e com características particulares. Certamente, a área das subprefeituras do centro teriam que ser menores, em termos de território; diferentemente de áreas periféricas menos povoadas.

É possível construir toda uma lógica de gestão participativa, mesmo numa cidade como São Paulo, desde que se aproveitem os aprendizados resultantes das vivências. E essas vivências já estão registradas e disponíveis.

A grande dificuldade é o gestor se dispor a implementar uma nova sistemática, de fato.

Esse gestor, o prefeito, precisa ter uma grande capacidade de negociação para propor qualquer alteração significativa nos sistemas atuais de participação da população na gestão pública. Começando pela Câmara dos Vereadores, Conselhos, subprefeituras.

Certamente, para realizar qualquer mudança na fragmentada e inoperante gestão participativa da cidade de São Paulo, o Prefeito precisará ter uma imensa capacidade de negociação.

ENTREVISTA

LIÇÕES DO DR. JORGE KAYANO, MÉDICO DE CIDADES. (III)

Conselhos municipais e segurança, integração de políticas públicas, direito à informação.

FERNANDO RIOS

O Dr. Jorge Kayano está longe de ser um doutor tradicional, desses de consultório e hospitais. Aliás, nem é chamado de doutor. Suas preocupações, evidentemente, incluem o ser humano; principalmente, o ser humano e seu espaço de sobrevivência, a cidade e suas múltiplas funções. Jorge Kayano é uma dessas raras personagens que se dedicam à humanidade e estudam maneiras de melhorar a vida das pessoas (não apenas por meio da saúde). Jorge Kayano vê o mundo através da cidade. E, na cidade, sua preocupação é contribuir para tornar os habitantes cidadãos críticos, atuantes e conscientes de seus direitos e deveres.

Nesta entrevista, Jorge Kayano se refere principalmente a São Paulo. Mas suas lições podem ser aplicadas a qualquer cidade, esteja ela em fase de crescimento ou já se constitua numa megalópoles.

Jorge Kayano é médico sanitarista formado pela Universidade de São Paulo, pesquisador do Instituto de Saúde da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, atuando em duas linhas de investigação: Avaliação em Saúde e Políticas Públicas e Sistemas de Saúde.

É membro de uma das mais importantes instituições brasileiras de pesquisa sobre a cidade, o Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, uma organização não-governamental sediada na capital paulista, onde foi Presidente e Diretor.

Também é membro do CEDEST - Centro de Estudo das Desigualdades Socioterritoriais, de São Paulo.

Tem atuado num variado leque de temas: equidade em saúde, participação, condições de vida, gestão municipal, indicadores sociais, controle social do orçamento público, direitos da criança e do adolescente.

Participou de várias pesquisas e consultorias para governos municipais e instituições como a Fundação Abrinq (Programa Prefeito Amigo da Criança), o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo e a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para Jorge Kayano, uma cidade onde vivem mais de onze milhões de habitantes, tem uma prefeitura com 27 secretarias, que criou 31 subprefeituras, onze conselhos municipais e nove coordenadorias ligadas à Secretaria Municipal de Participação e Parceria certamente tem muitos problemas de administração.

É principalmente sobre a administração de uma megalópole que Jorge Kayano discorre.

CONSELHOS MUNICIPAIS E SEGURANÇA

Na sua opinião, os Conselhos Municipais não têm uma boa atuação. Quais seriam as causas? Seria porque eles competem não apenas com a Câmara Municipal mas, principalmente, com as subprefeituras?

Atualmente, as subprefeituras da cidade de São Paulo foram substancialmente esvaziadas de poder. Parece que a maioria dessas subprefeituras está sendo administrada por coronéis da reserva da Polícia Militar. Houve uma espécie de redução da ideia de subprefeitura para um conceito de área de articulação dos conselhos de defesa, de segurança, os chamados CONSEGS.

O gestor, no caso, o subprefeito, tem uma formação de policial militar e uma das áreas de preocupação dos habitantes é segurança. Ninguém nega que o tema seja importante. Mas, nessa lógica, o que se está fazendo é, de certa forma, utilizar um instrumento de gestão na subprefeitura que privilegia os lojistas, os clubes de lojistas, dirigindo a administração regional para os estabelecimentos comerciais.

Isso, aparentemente, está associando a uma política do governo estadual que abriu a possibilidade da chamada ação complementar do policial militar nos seus horários de folga, para dar plantões e realizar serviços particulares de segurança, para aumentar seus rendimentos, já que o estado não tem condições de fazê-lo. Isso significa a legalização de uma segunda jornada de trabalho do policial militar. Nesse caso, muito mais a serviço do subprefeito.

Existe um argumento que afirma que, com isso, o prefeito Gilberto Kassab teria deslocado o poder e a influência dos vereadores na designação dos subprefeitos. Em tese, contudo, isso não muda muito a relação política regional porque não impede que o subprefeito se entenda com o vereador da área.

O problema é que, a concepção de gestão, neste caso, fica mais estreitamente vinculada a uma concepção de segurança. Constata-se aqui uma redução da concepção de urbanismo à questão da segurança. Isso é inaceitável.

Isso acontece porque segurança é a maior preocupação da população paulistana?

Mesmo se isso fosse verdade, esse caminho administrativo não responde de forma adequada aos problemas de segurança do município. Mesmo que se entendesse que segurança é o tema mais importante da cidade.

Porque existe outro princípio, como fundamento da relação necessária entre o estado e a sociedade, tão importante quanto o da gestão participativa, que é: não se resolve qualquer problema público isoladamente. Essa é a dimensão da intersetorialidade, da inter-relação entre os diferentes problemas e demandas da sociedade.

Não se resolvem os problemas educacionais pensando apenas na educação. Nem os da saúde, pensando apenas na saúde. Há que se administrar o conjunto. Não se pode trabalhar apenas dimensões e realidades isoladas, porque elas não existem isoladamente.

Isso reforça a ideia e a lógica de se pensar em políticas territorializadas. Porque a integração e a articulação de políticas só ganha sentido se ela for voltada para responder às necessidades e demandas – não apenas uma - daquele determinado território. É indispensável e necessário abordar um conjunto de temas no âmbito do local de moradia do cidadão.

É isso que reforça a ideia de descentralização administrativa da cidade de São Paulo, com a possibilidade de integração de políticas que precisam ser trabalhadas no seu conjunto.

Assim, se se pretende ter bons resultados na área de segurança, é indispensável investir em um conjunto de políticas sociais mais amplas, de forma que o tema da segurança possa ser equacionado dentro de um conjunto articulado de soluções.

No Rio de Janeiro, em todas as discussões sobre os problemas dos morros e das favelas, sempre se dizia que faltava não apenas a subida da polícia e sim a subida das políticas públicas.

De certa forma, o que se está tentando hoje com as UPPs, as polícias comunitárias, é a viabilização da subida de um conjunto de políticas públicas. Evidentemente, junto com o posto policial.

Em termos de princípios, acredito fundamentalmente na indissociabilidade das políticas porque ela responde conceitualmente a um princípio ligado aos direitos humanos que o da indivisibilidade dos direitos.

Quando se viola um direito específico, não está sendo violado apenas ele e sim o conjunto dos direitos humanos. Não é possível dissociar direitos políticos, econômicos, sociais, ambientais.

Podemos dizer que hoje eles estão cada vez mais atomizados?

Sim. Da mesma forma, a implementação das políticas públicas. Costuma-se dizer que o aumento de ministérios e de secretarias especiais acontece para atender a demandas da sociedade. O que se percebe e que isso atende a demandas particulares de grupos específicos; por exemplo, do movimento negro, em relação a uma necessidade de uma estrutura que responda pela promoção e igualdade racial. Criou-se uma secretaria específica para isso.

Mas não é criando estruturas administrativas e, quase sempre, burocratizadas, que se resolvem problemas. Eles são solucionados na implementação de soluções conjuntas, integradas.

Uma secretaria pode elaborar diretrizes. Contudo, a implementação vai depender necessariamente dos municípios. Assim, é a partir dos municípios que as políticas precisam ser pensadas.

E se pensarmos que o bairro de Itaquera é completamente diferente de Pinheiros, que é diferente da Freguesia do Ó, completamente diferente do Morumbi, de

Interlagos e da Cantareira.

A Prefeitura precisa trabalhar com esse pressuposto, administrando o conjunto dos problemas regionais, em estreita colaboração com as subprefeituras.

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Até agora, falamos de a Prefeitura administrar a cidade, uma espécie de gestão de cima para baixo. Como essa gestão pode acontecer de baixo para cima e ser mais eficaz? Como o cidadão pode se fazer presente, óbvio, além do voto, na solução de seus problemas pessoais, grupais e regionais?

Não existe uma solução imediata, pronta. Ela deve ser buscada em cada realidade. Por isso defendo a aproximação de um conceito administrativo, gerencial, que é a integração das várias políticas públicas à dimensão dos direitos do cidadão e dos direitos humanos.

Aqui, acho importante uma reflexão: na verdade, o cidadão renuncia aos seus direitos porque ele não tem a visão da totalidade deles, ele não relaciona as suas necessidades com os seus direitos porque ele ignora essa possibilidade. A maioria dos cidadãos não sabe de que direitos ele é possuidor.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi assinada nas Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Ela tem 64 anos. E no Brasil, em função da ditadura, nós temos uma história mais curta dos direitos humanos. E veja que só nos dias de hoje foi votado o sistema de cotas nas universidades. E outros temas ainda estão sendo discutidos: direito dos índios, opção sexual, consolidar o direito à educação, à saúde...

Nós ainda estamos no momento de apropriação da ideia dos direitos humanos. É lógico que isso tem a ver com o grau de instrução médio da sociedade. Mas podemos constatar que mesmo uma boa parte da população com nível universitário não tem clareza com relação a esse tema dos direitos humanos e, por extensão, de seus direitos.

Constatamos uma espécie de redução da concepção dos direitos humanos quando ele é tratado quase como mercadoria. O cidadão médio, quando quer exercitar ou concretizar um direito, ele compra. Isso diz respeito à própria mercantilização da consciência das pessoas pela sociedade de mercado.

Temos que ter a consciência de que existe uma sociedade de mercado que desumaniza as pessoas e reduz a dimensão dos direitos a um produto passível de ser comprado. Parece que isso está comandando e reduzindo a percepção do cidadão sobre seus direitos.

Cada vez mais o cidadão é cobrado sobre seus deveres. E cobrado rigorosamente. E ele parece ter perdido a dimensão de seus direitos.

Podemos dizer que isso acontece sobretudo nas camadas mais pobres da população? Eles realmente não têm como comprar direitos que, na sociedade de consumo, de mercado, costuma se apresentar em forma de propriedades, posses, status?

Claro. Para começar a resolver essa anomalia, precisamos implementar um processo cultural, de mudança do paradigma cultural, de mudança de valores.

DIREITO À INFORMAÇÃO

Contudo, se as pessoas ignoram seus direitos, como elas podem reivindicá-los?

Aqui no Polis, trabalhamos com o conceito de que informação é um direito básico do cidadão. Sem informação não há cidadão. É nesse sentido que defendemos insistentemente a indissociabilidade e indivisibilidade dos direitos.

A dimensão do direito à informação não deve ser confundida com a quantidade e a fragmentação do conhecimento presente na comunicação digital. Estamos falando sobre a informação básica sobre a sociedade, relacionamento com autoridades, direitos e deveres, acesso ao conhecimento. Para que o cidadão possa comparar e compreender sua posição em relação à ação do estado. Para identificar se o que o estado está fazendo corresponde à sua necessidade.

Acredito que grande parte dos cidadãos não vê o estado como algo que lhe pertence. Ele vê o estado como órgão que cobra dele, ameaça, pode até prender. O estado surge como uma entidade amorfa, forte, uma instância que julga as pessoas. E o cidadão não percebe que é ele quem viabiliza esse mesmo estado.

Por isso, nós do Polis acreditamos que temos que recuperar as relações estado e sociedade. Entre o poder público e a vida individual das pessoas.

É como se hoje, no mundo digital, na sociedade da informação, as pessoas perdessem a individualidade? Tudo tende a ficar muito exposto e, ao mesmo tempo, mais restrito?

O direito à vida privada e às relações que se estabelecem em sociedade é complexo e confuso. Essa confusão, de certa forma, leva ao distanciamento do cidadão comum na sua relação com o poder público.

Acredito que isso é magnificado, numa cidade como São Paulo, por conta da distância que existe entre a administração municipal e o cidadão.

Seria porque, na medida em que os intermediários não executam suas tarefas e o executivo fala para milhões de pessoas, quase sem intermediários? Assim, o indivíduo se perde na cidade, não se vê como objeto de preocupações do poder público?

Sim, porque a administração municipal esquece o poder local já que se dirige indiscriminadamente para 12 milhões de pessoas.

A distância entre o cidadão e a administração pública é enorme. Aproximar essa relação, significa torná-la mais próxima de vida real do cidadão.

O conjunto de ideias que defendemos é perfeitamente viável no campo administrativo

que é, ter como base o conceito de longo prazo, consubstanciado em um Plano Diretor, traduzido em Planos Plurianuais, com mecanismos próprios e específicos de participação da sociedade para influenciar a formulação de diretrizes e eixos centrais das políticas públicas de forma tranquila. Nada que seja compulsivo e compulsório em termos de participação. Tudo muito aberto a quem quiser. Mas enquanto um direito do cidadão.

Costurando isso com a possibilidade de o cidadão comum enxergar essa possibilidade na dimensão dos direitos e também de que esse direito não vai cair do céu, que ele tem que conquistá-lo e, para isso, precisa mudar sua atitude em relação à situação atual e futura. As autoridades têm um papel importante na difusão desse direito.

Há um outro mecanismo que leva as pessoas a uma situação de passividade: elas têm alguma consciência de seus direitos, mas abrem mão deles.

De certa forma, hoje, numa parcela cada vez maior da sociedade, existe a percepção de que essa atitude, meio que de espera, de falta de esperança e de passividade, não é mais possível porque isso pode nos levar a uma situação de perda da possibilidade de sobrevivência da sociedade enquanto tal.

E passaríamos a nos constituir milhões de indivíduos, individualizados, desconectados enquanto cidadãos?

Essa dimensão macro dos impactos e problemas ambientais que estão ampliados por essa sociedade em que o cidadão comum não depende de certa forma apenas do próprio poder. Essa distância tem a ver exatamente com essa dimensão da passividade do cidadão diante das ações públicas deletérias sobre a natureza.

O risco que ela, enquanto comunidade corre, exige, pressiona esse cidadão a sair da sua passividade.

A nossa esperança é que hoje, cada vez mais, o cidadão médio vem sendo empurrado, ou pressionado, ou solicitado a sair da passividade, sob o risco, cada vez mais claro, de que, se ele não fizer isso, estará renunciando à sua humanidade, que se pauta pelo conjunto das pessoas, pela sociedade.

Sua renúncia à cidadania é o primeiro passo para a renúncia de sua humanidade?

É exatamente por isso que nós do Polis não temos mais separado as ações culturais, a cidadania cultural das dimensões dos direitos, por um lado, direitos humanos indissociáveis, e a dimensão das políticas públicas. Essa é a costura que estamos tentando realizar o tempo todo.

O nosso tema central é a relação estado e sociedade. Que aproxima o micro individual do macro público. Cada profissional atuando principalmente na sua área, mas com o foco do trabalho na inter-setorialidade e inter-relecionamento das áreas e na relação estado e sociedade.

Por exemplo, o grupo do direito está trabalhando o conceito do direito à cidade. É a abordagem mais ampla que existe do direito urbano. O direito ao espaço público, da

mobilidade, ou ir e vir com dignidade.

O tema central é o que agrega o conjunto dos profissionais que atuam neste campo. Muitos profissionais que passaram pelo Polis mantêm esse conceito em suas ações.

O Senhor acredita que há condições para essas ações transformadoras na sociedade contemporânea? Como?

Eu acho que nós estamos metidos numa cumbuca. Com algumas possibilidades de influenciar: temos nossas publicações, temos o Le Monde. A própria Envolverde se constitui num espaço de sensibilização para mudanças consequentes.

São tentativas de disseminar a necessidade de mudança de comportamento.

E tudo isso está completamente fora do campo místico religioso. Tudo está colocado sob a égide da cidadania. E essa cidadania, apesar de nossa responsabilidade ser principalmente voltada para a cidade de São Paulo, nós a concebemos como cidadania global, que envolve as esferas urbanas, estaduais e do país inserido no planeta.

Que caminhos e instrumentos devemos seguir e utilizar para modificar esse quadro ou para apressar esse movimento de consciência cidadã?

Os conselhos municipais, os mecanismos de participação do cidadão os canais de comunicação do cidadão com o poder público estão começando. São experiências incipientes, não consolidadas. A origem disso é a Constituinte e a Constituição de 1988. Temos 24 anos de uma constituição que introduziu o paradigma da gestão participativa.

Esse período se traduziu numa expansão que percorreu um caminho inédito, não verificado em outros países: a participação da sociedade no poder administrativo por meio de conselhos.

A verdade é que muitos desses conselhos não estão funcionando bem. Mas existem situações operacionais desses conselhos que apontam para o paradigma da mudança da relação estado e sociedade numa boa perspectiva. É uma esperança. Nossa experiência nos mostra que muitos cidadão conseguem ver mecanismos participativos, vê que alguns funcionam. Ele reconhece como importante, apesar de dizer que ele não tem tempo, não tem condições... Ele inventa racionalizações para não se envolver... Mas já emerge uma consciência. Nós, que somos multiplicadores e formadores de opinião, precisamos estimular a ação e ajudar a romper as resistências.

FERNANDO RIOS É JORNALISTA, PUBLICITÁRIO, ANTROPÓLOGO, CONSULTOR EM COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL INTEGRADA, POETA E ARTISTA PLÁSTICO.
fernando_rios@terra.com.br www.fernandorioscom.art.br