

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais  
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

MELISSA SPRÖESSER ALONSO

### **Cidades Saudáveis**

Intersetorialidade e integralidade como desafios do modelo de gestão

São Paulo

2014

MELISSA SPRÖESSER ALONSO

## **Cidades Saudáveis**

Intersetorialidade e integralidade como desafios do modelo de gestão

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientador: Rafael Balseiro Zin

São Paulo

Abril de 2014

## SUMÁRIO

1. Introdução
2. Desenvolvimento
3. Conclusão
4. Referências Bibliográficas

## RESUMO

Cidade saudável é aquela que coloca em prática de modo contínuo a melhoria de seu meio ambiente físico e social, utilizando todos os recursos de sua sociedade. (Organização Mundial de Saúde - OMS)

**Palavras-chave:** Cidades Saudáveis, Reorientação das Políticas, Integralidade, Intersetorialidade.

## 1. Introdução

### CIDADE SAUDÁVEL

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS) "Cidade saudável é aquela que coloca em prática de modo contínuo a melhoria de seu meio ambiente físico e social, utilizando todos os recursos de sua comunidade."

Falar em cidade saudável é falar em reorientar as políticas e práticas de saúde numa perspectiva promocional, tendo a Intersetorialidade e Integralidade como desafio do modelo de gestão, focando a atenção na família dentro de um contexto físico e social particular, possibilitando uma compreensão ampliada do processo saúde-doença, permitindo intervenções além das práticas curativas.

A administração pública vem sendo fragmentada há décadas, cada vez mais temos percebido desmembramentos de setores e criação de novas secretarias, o que é legítimo e relevante para a gestão, porém não é raro encontrarmos, como conseqüências, a comunicação inexistente e o trabalho isolado.

Existem áreas muito interligadas, nas quais a falta de planejamento de ações conjuntas traz prejuízos não só nos resultados como no desperdício de recursos financeiros.

A integralidade e a Intersetorialidade das políticas públicas representam grandes desafios aos gestores, uma vez que o modelo comum é o em que cada um se volta para dentro de seu setor e caminha sozinho na direção traçada.

Num projeto de cidades saudáveis é preciso avançar e trabalhar a relação e inter-relação da saúde com a educação, a habitação, o saneamento, o transporte, o meio ambiente, o esporte, a cultura e o lazer, ou seja, é necessário que haja políticas integradas, o que significa MUDAR. Mudar o processo de trabalho, mudar o planejamento, mudar a forma de gestão.

É essencial a utilização da articulação e junção de saberes e experiências no planejamento, a realização e avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito no desenvolvimento local.

O contrário resulta na fragmentação da administração pública e a falta de planejamento conjunto traz prejuízos nos resultados e desperdício de recursos.

O grande desafio é colocar em prática esse modelo de gestão que considera a Intersetorialidade e a integralidade, é fazer com que as pessoas que estão acostumadas a trabalhar sozinhas, a produzir individualmente, passem a trocar as experiências durante o planejamento e avaliação das ações, convencendo-as da possibilidade de alcance de resultados integrados.

Apesar de lógico quando falamos desta necessidade, é uma tarefa árdua passar de um trabalho individual e fragmentado para um coletivo, mas é a base da construção das cidades saudáveis.

Na administração pública não é raro encontrarmos quadros insuficientes de funcionários para cumprir tantas funções e tarefas, e tirá-los da rotina para planejar algo conjunto parece assustador, improvável e inviável, afinal quem ficará na produção enquanto alguns vão para o pensamento e planejamento?

Esse fato trouxe como consequência essa prática comum do isolamento e trabalho individualizado, sem planejamento e discussão.

Existe muita resistência num processo de mudança, as pessoas se acostumam com seu modo de trabalho e demoram a compreender que há uma forma de fazê-lo melhor e mais eficiente, é como se ao solicitar a mudança no modelo de atuação o trabalhador estivesse sendo considerado incompetente e isso certamente não traz boa aceitação.

Mas toda mudança requer persistência, necessidade de diálogos e boa transparência, envolvendo as pessoas na ideia antes de iniciá-la.

## 2. Desenvolvimento

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como: "o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade."

A saúde está diretamente relacionada ao meio em que vivemos: as condições de moradia, saneamento básico, alimentação, educação, prática de esportes, cultura, lazer e participação popular.

O indivíduo não pode ser considerável saudável apenas por uma condição física, mas sim pelo conjunto todo do seu meio e modo de vida. A saúde mental não está associada pura e simplesmente com a ausência de transtornos mentais, como era pensado anteriormente, mas sim com o quanto de lazer e atividades as pessoas possuem.

Uma cidade que não oferta aos seus municípios atividades de lazer, acesso à cultura, ao esporte, produz cidadãos doentes, depressivos, que vivem de casa para o trabalho e do trabalho para a casa e ainda traz muitas vezes sofrimento neste percurso, por trânsito e má qualidade do transporte público.

As pessoas vão ficando cada vez mais irritadas, nervosas, cansadas e certamente em algum momento descontam esse sentimento em alguém, gerando violência.

Cumprir oito horas de trabalho diário, muitas vezes enfrentando um trânsito de duas a três horas, transporte de má qualidade, chegar em casa e não ter alternativas de extravasar o cansaço, espairecer, seja tendo acesso a um bom livro ou lazer de qualidade, obviamente não coloca a pessoa em uma situação saudável.

Uma mãe que precisa trabalhar e não consegue vaga na creche para deixar seu filho não fica indiferente a esse fato, trazendo frustração, preocupação e aborrecimento para seu lar, afinal ninguém quer trabalhar por luxo, principalmente nas classes que mais utilizam e necessitam dos serviços públicos.

Com isso vamos compreendendo que cidades saudáveis vão muito além do conceito de população com saúde, mas engloba o município inteiro, todos os setores que os municípios necessitam para levarem suas vidas.

A proposta de uma cidade saudável deve ser definida como uma política de governo, envolvendo o governo como um todo. O que as experiências brasileiras têm mostrado é que os municípios iniciam esses projetos pela saúde, pela tradição de luta e pioneirismo na descentralização de ações e no estabelecimento do controle social, por meio dos conselhos de saúde em todos os níveis do Sistema Único de Saúde (SUS).

Cidade saudável é construída também com a disponibilização de espaços para práticas de esportes, lazer e cultura, garantindo boas condições para o uso coletivo de praças e parques, tendo como pilares a Intersetorialidade, a Integralidade e a Mudança organizacional.

O modelo aqui proposto de cidade saudável faz parte do direito à cidade, contemplado na implantação de políticas públicas eficazes e sendo eixo da elaboração das mesmas e da gestão, promovendo ações e planejamentos conjuntos, legitimando a participação popular, minimizando a fragmentação do sistema e permitindo a organização na lógica da Integralidade e da Intersetorialidade.

A articulação e junção de saberes e experiências no planejamento, a realização e avaliação permanentes de ações, objetivando o alcance de resultados integrados em situações complexas, visam um efeito sinérgico no desenvolvimento social.

Requer uma mudança de lógica de governo, de organização de trabalho para prevenção ou solução de problemas existentes em um território geográfico, e não em setores específicos.

Ouvir as demandas da população e executá-las conjuntamente com as secretarias envolvidas, pode apresentar resultados positivos, permitindo que a gestão identifique problemas concretos locais, a prioridade da população e otimize recursos financeiros ao executar as ações.

O planejamento virou letra morta na gestão pública, sendo substituído pela programação, o que vem comprometendo as políticas públicas territoriais e regionais. E quando ocorre, é de forma fragmentada: por setor, no máximo por secretarias, individualizadas não somente em seus espaços mas também no território, sem comunicação, sem sequer considerar a integralidade e a Intersetorialidade de secretarias afins, desperdiçando recursos financeiros, de pessoal e minimizando a capacidade de ação e operacionalização conjunta.

A maioria dos problemas administrativos resultam da ineficácia da comunicação, sendo que muitas vezes diversos setores estão planejando algo sem se comunicar com "a sala ao lado", que pode estar pensando em ações parecidas ou até mesmo totalmente contrárias, desencadeando problemas de diversas linhas, o que se resolveria com a comunicação, algumas reuniões conjuntas, e isto estende-se aos complexos componentes da gestão pública.

As cidades saudáveis estão diretamente associadas ao planejamento conjunto, por considerar que saúde não limita-se à ausência de doença, mas está ligada ao meio em que o indivíduo vive, envolvendo a cidade como um todo, sendo que o planejamento isolado nada contribuirá e muito desconstruirá no processo.

A partir da efetivação do planejamento conjunto, do trabalho integral e intersetorial, da saúde sendo inserida na educação, no transporte, na segurança, no meio ambiente, no social, na segurança alimentar, entre outras secretarias, será possível dar início à construção de uma cidade saudável, onde a população possa usufruir de políticas públicas de qualidade, das quais participaram da construção, impactando positivamente no seu estado de saúde.

A cidade saudável garante qualidade de vida à população, minimizando diversos problemas de saúde como depressão, hipertensão, obesidade, podendo ainda, entre diversos benefícios, colaborar inclusive na redução da violência, quando associada ao estresse.

Com a implantação da cidade saudável, os resultados positivos poderão ser observados na evolução da cidade como um todo, mas principalmente na área da saúde, que apresentará

maior índice de acompanhamento na atenção primária, na prevenção, com redução da utilização de medicamentos por paciente crônicos, redução da obesidade, com consequente redução nas internações.

Esta proposta de construção conjunta será apresentada ao consórcio Intermunicipal do grande ABC do Estado de São Paulo, o qual é um consórcio público, consolidado, com grupos técnicos constituídos para construção de projetos e ações de melhoria e fortalecimento da região que compreende sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Em outro trabalho de pesquisa tive a oportunidade de visitar todos os equipamentos de saúde dos sete municípios da região nos meses de Janeiro a Maio deste ano e entrevistar trabalhadores e secretários de saúde. Em alguns municípios pude observar que nem mesmo a saúde está trabalhando em rede, que existe um nó muito grande de comunicação. Muitas das vezes as coordenações de áreas dizem que estão em rede, porém na base não é o que observamos.

Inicialmente pensei neste projeto como algo a ser desenvolvido em um município, porém ao me deparar com esta situação, decidi ampliar para cidades saudáveis e levar ao consórcio como forma de pensar a região saudável como um todo.

O consórcio do grande ABC já possui a lógica de trabalho de potencialização regional e participativa. Em 2013 o consórcio foi às ruas ouvir a população e construiu o PPA regional, considerando as propostas que foram postas em plenárias nos sete municípios.

Sendo que há problemas de informação e comunicação, bem como na construção das redes em alguns dos municípios e ao mesmo tempo também há os que fazem isso muito bem, a ideia de utilizar o consórcio para construir o conceito de cidades saudáveis na região certamente facilitaria o processo.

Se pensarmos que um setor tem dificuldades dentro de suas estruturas para passar a todos os trabalhadores e população sua lógica de trabalho, informar sobre metas e ações, podemos ter dimensão da dificuldade de construirmos esse modelo macro.

Considerando esta análise penso que a dificuldade é ainda maior quando pensamos na rede do todo, na qual todas as secretarias estejam cientes das ações das demais e mais que isso, construam junto muitas delas, o que é imprescindível para a promoção das cidades saudáveis.

A cidade saudável deve ser definida como política de governo, baseada no tripé da mudança organizacional, Intersetorialidade e a integralidade, para prevenção e solução de problemas existentes em um território geográfico e não em setores específicos.

Outro fato importante é a necessidade de ouvir as demandas da população e executá-las conjuntamente, o que torna a gestão mais eficaz e mais precisa com o que realmente a caracteriza, uma gestão desenvolvida com as necessidades de sua população como um todo e não de um grupo ou setores.

Sabemos que na área da saúde existe um conceito da participação popular mais consolidado e frequente que nas demais áreas, pois o modelo do Ministério da Saúde o exige, através das conferências, dos conselhos gestores e municipal da saúde, porém ainda há municípios que não incentivam nem divulgam essas ações, menos ainda a consideram no momento da elaboração de seus planos municipais.

Mas temos que avançar com esse modelo que apesar de necessitar de implementações e mais rígida fiscalização e penalização quando do seu não cumprimento, vem demonstrando melhoras significativas nas construções dos instrumentos norteadores de saúde dos municípios.

É necessária uma adesão das demais áreas do governo a essa forma de iniciar o planejamento. Posteriormente, com todas as áreas se organizando e potencializando a comunicação dentro de seu próprio corpo, tem de se ampliar a relação com as demais, de forma eficaz e permanente.

Há uma grande tendência de que rotinas implantadas vão sendo deixadas de lado no dia a dia pelo fato de que as reuniões em número suficiente para se manter uma rede são consideradas como problemas, por tirarem pessoas da execução das ações e as levarem

muito tempo para o planejamento, por isso a necessidade de que essas rotinas sejam escritas e cumpridas conforme elaboradas. O monitoramento é um elemento chave no processo de reorientação do trabalho.

Ações que não são monitoradas e reavaliadas, com o passar do tempo voltam a ser deixadas de lado e o modelo anterior de trabalho volta a ser soberano.

### 3. Conclusão (Considerações finais)

A implantação das cidades saudáveis através de mudança organizacional, efetivação do planejamento conjunto, trabalho integral e intersetorial, sana o problema do modelo fragmentado de gestão.

Quando a gestão passa a ser integrada, pensada conjuntamente e elaborada intersetorialmente, as ações passam a ser potencializadas e mais eficazes, resolvendo diversos problemas do município que não costumavam ser considerados por falta de condições de agir.

O modelo proposto para a administração pública diminui a falta de comunicação, aumenta a circulação da informação, aumenta a satisfação da população com as políticas públicas implantadas, pois as mesmas foram elaboradas com a participação popular e agregam melhorias.

Outro fato é a inserção da saúde nas diversas áreas, resultando em políticas públicas de qualidade, gerando impacto positivo no estado de saúde geral da população, diminuindo problemas de saúde como estresse, hipertensão, obesidade, depressão, diminuindo o uso de medicamentos, reduzindo internações.

Outro fator importante a ser considerado com a implantação das cidades saudáveis é a redução da violência no trânsito, pois indivíduos mais atendidos em suas necessidades, usufruindo de transportes de qualidade, tendo acesso a lazer, cultura e educação, tende a

reduzir o nível de estresse e com isso lidar melhor com trânsito, fluxo de pessoas e multidões.

Poderemos observar ainda outro resultado significativo para a sociedade, a diminuição da violência doméstica, pelos mesmos fatores anteriores, acrescentado a redução do uso de álcool e outras drogas que são buscados muitas vezes por falta de atividade extra trabalho.

A falta de oferta de atividades e espaços acarreta na ociosidade de parte da população, sendo que quando as cidades disponibilizam espaços para práticas de esportes, lazer e cultura, em boas condições de uso coletivo de parques e praças proporciona bem estar físico e mental da população.

Todas essas mudanças juntas acarretam na evolução da cidade como um todo, impactando positivamente na qualidade de vida da população.

#### 4. Referências Bibliográficas

Cidades Saudáveis e saúde, conceitos, Organização Mundial da Saúde.  
Junqueira e Inojosa (1997).