

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ESTRATÉGIA “CIDADES SAUDÁVEIS”

*Tania Margarete Mezzomo Keinert **

Resumo: A proposta de “Cidades Saudáveis” é analisada enquanto instrumento de planejamento, questionando-se sua adequabilidade ao contexto atual de globalização, mudanças rápidas e descontínuas. Discute-se a necessidade de que este instrumento seja flexível, gere compromisso e propicie condições para a aprendizagem organizacional. Conclui-se propondo que se entenda “Cidades Saudáveis” como uma estratégia de governo, mais do que um plano formulado explicitamente.

Palavras-chave: cidades saudáveis; planejamento; flexibilidade; políticas públicas; estratégia governamental

* Professora do Departamento de Administração da EAESP/FGV e Coordenadora do Núcleo de Políticas Públicas em Saúde IS/SES/SP. Rua Desembargador do Vale, 64/71 - CEP 05010040- São Paulo - SP - Fone/Fax (011) 38626196. e-mail: TMMKEINERT@caesp.fgvsp.br

A proposta de "Cidades Saudáveis" vem ganhando adeptos e crescendo rapidamente, tanto em importância quanto em abrangência. O movimento "Cidades Saudáveis" constitui-se em uma das mais importantes iniciativas da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) para o desenvolvimento das condições de saúde e qualidade de vida urbanas. O contingente de cidades abrangidas a nível mundial cresceu rapidamente de 11 cidades filiadas à rede em 1986 para 650 cidades (em 15 países) em 1993, interagindo através de 19 redes nacionais e internacionais. Foi o reconhecimento de importância da urbanização e seu impacto na saúde das populações que fez com que a OMS elegesse o tema "Saúde Urbana" para a Assembléia Mundial da Saúde, de 1991 (WERNA, 1996).

A proposta de "Cidades Saudáveis" enfatiza fortemente a idéia de um planejamento sistemático, continuado e intersetorial. Pode-se conceituar uma cidade saudável como sendo aquela que coloca em prática, de modo contínuo, a melhoria de seu ambiente físico e social, utilizando os recursos de sua comunidade, objetivando oferecer aos seus cidadãos uma aptidão mútua em todas atividades humanas que levem à sua plena realização (HANCOCK, et al., 1986).

O conceito de cidades saudáveis relaciona-se, também, ao de "promoção à saúde", referindo-se à produção social da saúde no contexto das cidades, cunhado por ocasião da Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada no Canadá, em 1986 e que aprovou a chamada Carta de Otawa. "Promoção à Saúde" é "um processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria da sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo"(ASHTON, J. et al.; 1986:297). Este conceito passa a ser considerado chave na definição de um novo referencial para a saúde pública, sendo, nesta data, operacionalizado em termos de diretrizes e estratégias. Representou um avanço em relação à retórica genérica da Conferência de Alma-Ata (1977), que estabelecera a consigna "Saúde para Todos até o Ano 2000", através da Atenção Primária à Saúde. (CARVALHO, 1996).

Em 1988, cunha-se o termo "políticas públicas favoráveis à saúde" durante a Segunda Conferência Internacional de Promoção da Saúde, realizada em Adelaide, Austrália, reconhecendo que a produção da saúde é dependente de um conjunto de políticas governamentais (FERRAZ, 1993).

A reorganização dos serviços públicos, pela proposta de Cidades Saudáveis, pressupõe uma perspectiva *intersectorial*, superando a fragmentação funcional, típica das propostas burocráticas clássicas. Assim, a saúde diz respeito ao *conjunto de políticas públicas*, e não apenas à assistência à saúde, estrito senso, mas a vários aspectos a ela relacionados: meio-

ambiente, saneamento básico, água, transporte urbano etc. "A saúde, como qualidade de vida, é colocada como objeto de todas as políticas públicas, dentre elas as políticas de serviços de saúde"(VILAÇAMENDES 1996:259).

CONTEXTUALIZAÇÃO

A proposta de "Cidades Saudáveis" dissemina-se com intenso vigor no período pós-80 concomitante ao aprofundamento do processo de globalização e abertura econômica. Dentre os impactos que pode-se destacar na gestão pública advindos deste processo temos o enfraquecimento dos Estados Nacionais - por instâncias de caráter supranacional de tipo político-econômico, como os mercados regionais, a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou até mesmo pelas próprias empresas, em especial as que realizam transações financeiras em nível global¹. Na outra "ponta" deste processo têm-se, paradoxalmente, um movimento de fragmentação ou de localismo, destacando o papel da região (muitas vezes em oposição à idéia de nação), fortalecendo as instâncias locais de poder, concretizando a tendência no sentido da descentralização (MEZZOMO KEINERT et al., 1996).

Este período pode ser caracterizado como um período de *ruptura*, motivado pelo aprofundamento do processo de globalização, pelos reflexos da crise econômica do final dos anos 70, pela crise fiscal e de legitimidade que se abateu sobre o Estado. Tem-se, ainda, dados os avanços na tecnologia da informação um aumento muito grande na velocidade, complexidade e escopo com que decisões são tomadas e mudanças ocorrem, provocando outras mudanças, num processo de multicausalidade em nível global. Esta interligação faz com que, por exemplo, em segundos, os impactos da brusca queda na Bolsa de Valores de Hong Kong, na Ásia, recaiam sobre a Bolsa de Valores de São Paulo, no outro extremo do mundo. Trata-se de uma época de turbulência, decisões rápidas e processos adaptativos que demandam mudanças na forma clássica de organização da produção, no papel e estrutura do Estado.

O modelo de organização industrial vigente até o final dos anos 70 caracterizava-se por produção e consumo em massa, grandes mercados, produtos padronizados, estrutura organizacional rígida e piramidal, o chamado *fordismo*. Com a abertura econômica e o crescente aumento da competitividade ao nível internacional as empresas vêem-se obrigadas a aderir ao chamado *modelo flexível de produção* (ou pós-fordista) reduzindo seus níveis hierárquicos,

¹ Estima-se que, das cem maiores economias do mundo, cinquenta sejam empresas.

informatizando processos de produção e diversificando produtos com vistas a atender necessidades de nichos diferenciados de mercado.

Em relação à *organização do Estado* o modelo tradicional, baseado em regras, regulamentos, carreiras formais, hierarquias rígidas e centralizadas também revela-se pouco apto a atender às novas demandas sociais. Emerge a necessidade de se repensar o papel do Estado, não mais como ator monolítico mas como coordenador e regulador das relações entre múltiplos atores que buscam garantir a defesa dos *interesses públicos*². Em termos da estrutura organizacional demanda-se um modelo que supere as limitações da *forma burocrática* de administrar o aparelho do Estado.³

Por outro lado, o cenário antes descrito agrava o quadro de carências sociais, devido, principalmente, ao aumento do desemprego, que recai com maior impacto especialmente na população de menor grau de instrução, problema este que afeta de maneira brutal a todos os países, e não apenas aos subdesenvolvidos.⁴ Esta conjuntura também demanda *formas inovadoras de intervenção do estado* na área social.

É neste contexto de crise e de emergência de novos modelos que coloca-se questionamento da função planejamento, em especial de sua forma tradicional - tecnicista, matemática, burocrática, autoritária, centralizada, rígida. Busca-se a construção de uma forma pós-burocrática de realizar o planejamento governamental e a gestão das políticas públicas.

AS ARMADILHAS DO PLANEJAMENTO

O planejamento é uma função em processo de redefinição dadas as novas exigências colocadas pelo ambiente atual, mutável e turbulento. Vários autores vêm realizando esta revisão crítica, dentre eles MINTZBERG,⁵ o qual realiza importante balanço sobre os mais relevantes

² - Surge hoje a discussão dos chamados "direitos públicos" ou "direitos republicanos" os quais, depois da emergência dos direitos civis, políticos e sociais precisam ser melhor definidos e positivados. Ver Marshall T. H. "Citizenship and Social Class", in T. H. Marshall e Tom Bottomore (1992), *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press; e, Bresser Pereira, Luiz Carlos. "Cidadania e 'Res Pública': A Emergência dos Direitos Públicos". Aula Inaugural, Faculdade de Direito/USP, São Paulo, 1996.

³ - O novo modelo é chamado por alguns de "pós-burocrático" como referência ao fato de que trata-se, ainda, de um modelo em transição que visa superar o anterior. De maneira mais afirmativa é também chamado de "administração gerencial", como no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Governo do Brasil, 1995); de "governo reinventado" no famoso livro *Reinventando o Governo* (Osborne & Gaebler, EUA, 1992) ou de "new public management" ("The Future of Public Management", OCDE, 1994).

⁴ - A Folha de São Paulo, em 02/12/97, publicou interessante caderno sobre este tema.

conceitos e experiências de planejamento estratégico postos em prática neste século. Discute o que ele chama de “características problemáticas do planejamento” ou “armadilhas” a serem evitadas. Como coloca o autor, “o planejamento pode, em outras palavras, se *auto-impedir* de funcionar como o previsto. Com certeza o planejamento não pode sobreviver efetivamente sem o *suporte* das pessoas que tem posições *senior* nas organizações, bem como não sobreviverá em *climas hostis* à sua prática” (MINTZBERG 1994:157). Surge daí a necessidade de construir o *consenso* e, especialmente, o *compromisso* em torno das metas e objetivos acordados.

PLANEJAMENTO E COMPROMISSO

Uma idéia bastante difundida é aquela que acredita que o *compromisso no topo* da organização garantirá automaticamente a aceitação do plano ou que o processo de planejamento, por si só, criará um alto grau de envolvimento entre as partes que o executarão ou sobre as quais recairá o planejamento.

“Com o suporte e a participação dos altos dirigentes tudo irá bem” é a crença comum, numa tradução da famosa “*one best way*”, um dos conceitos favoritos de Frederick TAYLOR (1917).

Para ser mais específico, a questão não é somente saber quando a administração está comprometida com o plano, mas quando a) o plano é coerente com a administração b) quando o compromisso com o plano engendra compromisso com o processo de formulação de políticas, e c) quando a própria natureza do plano realmente fomenta o compromisso da administração com sua missão.

Um dos conflitos que surgem, então, é o do *compromisso no topo versus compromisso na base*, ou seja, caso o compromisso seja apenas da alta administração, todos os demais serão reduzidos a meros implementadores. E isto significa pouco compromisso com o processo de formulação de estratégias, bem como com as estratégias resultantes, sufocando as iniciativas

⁵ - Henry Mintzberg é um dos analistas inovadores da função gerencial e crítico constante do racionalismo planejado em administração. Dada sua postura analítica, foi ganhador, por dois anos consecutivos, do prestigiado Prêmio McKinsey, concedido aos melhores artigos da *Harvard Business Review*. O autor já alertava, em 1976, - quando pouco se falava em globalização e mudanças ambientais velozes- sobre os perigos da crença ilimitada no planejamento enquanto instrumento gerencial. Dizia ele que, quando o ambiente não é complexo e turbulento, o planejamento, no mínimo não faz nenhum mal, mas em ambientes de alta complexidade e turbulência, o planejamento é inócuo, senão prejudicial. Ver MINTZBERG, H. “Planning on the Left Side and Management on the Right”, *Harvard Business Review* 54 (4):49-58, jul/ago 1976.

de operadores individuais e supervisores. Como consequência têm-se que a produtividade e satisfação dos envolvidos no processo é menor, quando planejada por outros.

Ao mesmo tempo, caso não haja o compromisso da alta administração com o plano, e, os planejadores, ou os que estão encarregados das diferentes subunidades do plano dominarem o processo, eles de fato estarão retirando o controle sobre a estratégia, daqueles que verdadeiramente devem pensá-la (a alta administração e os clientes, no caso das empresas; ou, a administração do município e os cidadãos, no caso do governo).

Embora alguns autores afirmem que o planejamento é, *per si*, um processo *centralizador*, apenas o compromisso no topo também não garante a ancoragem duradoura dos seus objetivos. A definição centralizada de objetivos ignora os *conflitos*, *desincentiva o pluralismo* e dificulta sua operacionalização.

Ainda que planejar seja um "sistema todo-poderoso e centralizado de gerenciamento" que deve reunir processos e fazer outros acontecerem, caso não haja uma afinidade entre o plano e a cultura da organização o alcance dos *controles formais* embutidos no planejamento será muito pequeno.

PLANEJAMENTO E FLEXIBILIDADE

Quase um século depois que Henri FAYOL (1930), um dos primeiros planejadores a ter proposto e os empresários terem assumido, que o verdadeiro propósito do planejamento não é encorajar a flexibilidade, mas reduzi-la, ou seja, estabelecer uma clara direção através da qual os recursos possam ser aplicados de maneira coordenada, emergem demandas de flexibilização e de mecanismos de adaptação capazes de incorporar um ambiente mutável.

Realmente, se o planejamento for entendido como uma *forma burocrática de reduzir riscos*, o estabelecimento de planos avançados tende a manter a administração inflexível - quanto mais detalhados e difundidos os planos, maior a inflexibilidade.

Para alguns autores, a inflexibilidade do planejamento pode ser efeitos deletérios atribuídos, a fatores psicológicos: o plano pode fazer com que os executivos se tomem mais seguros, mas "desatentos à mudanças". A tendência, uma vez elaborado o plano, é "fazê-lo trabalhar", colocá-lo para funcionar.

Em função da velocidade das mudanças, no contexto contemporâneo a demanda atual é por sistemas de planejamento flexíveis, que se constituam em sistemas abertos dotados de mecanismos de *homeostase dinâmica*, e que, à imagem do cérebro humano tenham capacidade de auto-organização e aprendizagem.⁶ Ou ainda, segundo modelo desenvolvido pelo próprio MINTZBERG (1979), a construção de “adhocracias” - organizações com formatos organizacionais ágeis, dotadas de instâncias ad-hoc (ou seja, não-formais e eventualmente temporárias, contingenciais).

VISÃO ESTRATÉGICA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

As práticas tradicionais de planejamento - estratégico, incluso - têm gerado algumas características que as impedem de serem bem sucedidas. Isto inclui uma definição de “objetivos” que frequentemente mina o compromisso, uma tendência ao conservadorismo e ao controle que gera um clima de conformidade e inflexibilidade, o que favorece, em última análise, mudanças incrementais e genéricas, baseadas no “*short run*”.

Como alternativa, o processo de planejamento precisa estimular a criatividade e prover meios de lidar com a mudança em condições normais e, especialmente, nas turbulentas. Deve ser genérico, em condições de abarcar não somente mudanças planejadas e incrementais, mas também mudanças qualitativas mais profundas.

Em relação ao compromisso, ele deve ser garantido ao nível da organização como um todo, e, inclusive, estendendo-se aos seus clientes ou usuários. Como comprovou a conhecida pesquisa “Em Busca da Excelência” um profundo grau de compromisso é um pré-requisito necessário para o sucesso de qualquer iniciativa (PETERS et al. 1982).

Ainda, no contexto atual, o processo de planejamento precisa - mais do que ser registrado em documentos formais, regras e regulamentos- ser compartilhado enquanto *valor* pelos membros da organização. Ênfase têm sido dada na capacidade de *aprendizagem organizacional* - ou seja, na habilidade sistemática que algumas instituições tem de repensar profundamente seus valores, missão e visão de futuro (ARGYRIS, 1992).

⁶ - Gareth Morgan no livro “Images of Organizations” trabalha com várias metáforas para caracterizar diferentes organizações, dentre elas a do cérebro a qual corresponderia às organizações chamadas holográficas - sistemas altamente flexíveis, dotados de aprendizagem e que conseguem representar o todo, nas partes.

CIDADES SAUDÁVEIS: UMA ESTRATÉGIA DE GOVERNO?

Desta discussão teórica emergem algumas questões práticas que devem ser pensadas pelos envolvidos no planejamento e na formulação de políticas públicas dentro de propostas "Cidades Saudáveis".

Uma primeira questão: Em que medida a proposta de "Cidades Saudáveis" contempla uma *forma de planejamento flexível* dotada de mecanismos participativos que busquem ancorar o compromisso tanto no topo da estrutura organizacional, quanto na base ?

Em que medida, as estruturas pensadas para garantir a *intersectorialidade* darão realmente alguma organicidade, no sentido de viabilizar a implantação das chamadas "*políticas públicas saudáveis*" superando a fragmentação geo-espacial e funcional?

Obviamente questões de *poder* - ou de perda deste - estão envolvidas na questão da intersectorialidade, já que não se considera o planejamento um instrumento neutro, técnico, asséptico. Como contemplá-las?

Como viabilizar um *planejamento "descentralizado"* já que se faz necessária uma distinção entre este e a efetiva descentralização do processo decisório?

Em que medida a proposta de "Cidades Saudáveis" precisa se "*contaminar*" com a realidade local, desencadeando um processo de aprendizagem que torne o *projeto auto-adaptativo e duradouro* ?

Para concluir, provisoriamente, podemos utilizar uma recomendação de MINTZBERG(1994:175), o qual propõe que se "*crie estratégias, ao invés de planos formais*":

"A strategy is formulated to direct energies in a certain direction; momentum is, therefore, not only the inevitable result but the desired one. And the more clearly the strategy is articulated, the more deeply embedded it becomes, in both the habits of the organization and the minds of this people".

Se considerarmos a proposta de "Cidades Saudáveis" uma *estratégia de governo* mais que um "plano de governo" estaremos pensando em estruturas organizacionais fluidas, que buscam um ajustamento mútuo - interno e externo - e que incentivem a *inovação*. Assim, as *estratégias* não serão tanto formuladas conscientemente por um grupo de indivíduos, quanto,

implicitamente, criadas pelas decisões que tomam. Como diria o mestre Mintzberg, “*plans are commitments*”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGYRIS, C. *Enfrentando defesas empresariais*. São Paulo, Campus, 1992.
- ASHTON, J et al. Health cities WHO's new public health initiative. *Health Promot.*, 1986.
- CARVALHO, P.I. Da saúde pública às políticas saudáveis: saúde e cidadania na pós-modernidade. *Ciênc. & Saúde Coletiva*, 1(1), São Paulo, 1996.
- FAYOL, H. *Industrial and General Administration*, Genebre: IMI, 1930.
- FERRAZ, S. T. A Pertinência da adoção da filosofia de Cidades Saudáveis no Brasil. *Saúde em Debate*, (41), 1993.
- HANCOCK, T. & DUHL, L. *Health cities: promoting health in the urban context*. Copenhagen, WHO, 1986. (Health Cities Paper 1)
- MEZZOMO KEINERT, T. M. Políticas públicas, inovação e o plano de atendimento à saúde do município de São Paulo. *Rev. Adm. Empresas*, 37:78-85, 1997.
- MEZZOMO KEINERT, T. M. Descentralización y democratización: una propuesta de reforma administrativa de la Alcaldia de San Paolo. In: GONZALEZ, G. & OGLIASTRI, E. *La gerência pública: assunto privado?* Bogotá, Tm Editores/ Ediciones Uniandes, 1995.
- MEZZOMO KEINERT, T. M. & CASTRO SILVA, C de. Globalização, estado nacional e instâncias locais de poder na América Latina. *Rev. Nueva Soc.*, Caracas (142):96-107, 1996.
- MEZZOMO KEINERT, T. M. A reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. *Rev. Adm. Empr.*, 33:66-81, 1993.
- MINTZBERG, H. *The rise and fall of strategic planning*. Prentice Hall International, 1994.
- MINTZBERG, H. *Structuring organizations: a synthesis of the research*. Prentice Hall, 1979.
- MINTZBERG, H. Planning on the left side and management on the righth. *Harvard Bus. Rev.* 54 (4):49-58, 1976.
- PETERS, T. H. & WATERMAN, R. H. *In search of excellence*. New York, Harper & Row, 1982.
- TAYLOR, F. W. *Scientific management*. New York, Harper Brothers, 1917.

VILAÇA MENDES, E. *Uma agenda para a saúde*. São Paulo, Hucitec, 1996.

WERNER, E. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. *Rev. Espaço*

Summary: The article analyses the Healthy Cities proposal as a tool of planning, arguing about its adequacy to the present context of globalization, rapid discontinuous changes. It affirms the need that it would be a flexible tool, that generates commitment and favors conditions for organizational learning. It concludes with the proposition that the Healthy Cities proposal means more a strategy than an explicitly formulated plan.

Key words: healthy cities; governmental planning; flexibility; public policies; governmental strategy