

## DEPOIMENTO

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

FERNANDO RIOS

## Para o médico sanitарista Jorge Kayano, a cidade de São Paulo pede uma nova forma de gestão participativa.

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.

Nestes depoimentos, elaborados a partir de uma longa entrevista, 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 sanitарista 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.

## CONSELHO DAS SUBPREFEITURAS

São Paulo não implantou um Conselho que, inclusive, foi criado por lei: o conselho de representantes da comunidade junto às subprefeituras. Sempre houve muita resistência a isso. 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 melhores referenciais para contribuir para propor melhoras para a administração municipal.

Esses conselhos nunca foram implantados porque, acredito, os vereadores tinham medo de que eles se constituíssem em instâncias controladoras das ações da Câmara. Eles acreditavam 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, eles julgavam, cabia aos vereadores.

## NÚMERO DE SUBPREFEITURAS

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 eram praticamente prestadores de serviços: limpeza, jardinagem. 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 administração local.

Uma cidade de doze 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.

Defendemos a existência de algum mecanismo de consulta popular para que, potencialmente, possamos chegar a algo próximo da eleição do subprefeito. Não uma eleição direta, mas que se propusesse 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.

Os vereadores acabaram criando 31 subprefeituras mais para atender necessidades particulares, quando a proposta original era de 10. Esse número não atendia aos interesses de influência local dos vereadores. Eles negociaram que a condição para aprovar a lei era contemplar os vereadores e suas influências locais, e pulverizar a

administração municipal. E ficou assim: alguns vereadores têm seus territórios, nos quais mandam, e indicam os subprefeitos.

## PROPOSTA PARA SUBPREFEITURAS

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 esse 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. Acredito que mudaria até mesmo sua identificação com o poder público. Hoje, o cidadão fica meio perdido, na medida em que temos uma série de instâncias decisórias: o prefeito, as secretarias, os conselhos municipais e as subprefeituras. Ele termina não sabendo a quem recorrer e se distancia da administração municipal.

Essa é uma das questões colocadas como desafio para ampliar a participação dos cidadãos na cidade de São Paulo.

## CONSELHOS

Em tese, os conselhos municipais deveriam facilitar a articulação do poder executivo com as políticas públicas locais. Vou usar como exemplo a área de Saúde: 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 famílias e nas escolas.

Hoje, como tudo está centralizado nas secretarias municipais, com os conselhos instalados nas próprias secretarias. Com isso, a administração acaba se tornando muito mais setorializada, centralizada, do que territorializada, descentralizada.

## DESCENTRALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ÁREAS

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

## GESTÃO PARTICIPATIVA: PLANOS.

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 preciso ter um Plano Diretor de longo prazo que contemple diretrizes e linhas principais de ação, 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.

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. 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.

## GESTÃO PARTICIPATIVA: SEGURANÇA.

Para realizar qualquer mudança na fragmentada e inoperante gestão participativa da cidade de São Paulo, o Prefeito precisará ter uma imensa capacidade de negociação. 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 idéia 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. Uma das áreas de preocupação dos habitantes é segurança – ninguém nega que o tema seja importante. Contudo, 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. Neste 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.

**FERNANDO RIOS** É JORNALISTA, PUBLICITÁRIO, ANTROPÓLOGO, CONSULTOR  
EM COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL INTEGRADA, POETA E ARTISTA PLÁSTICO.  
[fernando\\_rios@terra.com.br](mailto:fernando_rios@terra.com.br) [www.fernandorioscom.art.br](http://www.fernandorioscom.art.br)

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

TEXTO: FERNANDO RIOS

# O cidadão precisa de informação adequada para administrar seus deveres e compreender e reivindicar seus direitos

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.

Nestes depoimentos, elaborados a partir de uma longa entrevista, 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. **(Veja entrevista completa no site: <[fernandorioscom.art.br](http://fernandorioscom.art.br)>.**

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.

## SOLUÇÕES CONJUNTAS PARA A CIDADE

Existe um 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 intersectorialidade, 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. Esse conceito está relacionado aos direitos sociais básicos da cidadania, que são indissolúveis. Não se pode trabalhar apenas dimensões e realidades isoladas, porque elas não existem isoladamente.

Isso reforça a idéia 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 idéia 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.

## PROBLEMAS DO CIDADÃO

Não existe uma solução imediata, pronta, para os problemas urbanos. 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 Organizações 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, o direito à educação, à saúde...

Nós ainda estamos no momento de apropriação da idéia 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 enquanto 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.

## DIREITO À INFORMAÇÃO

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

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

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, ameaça, prende. 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.

## O CIDADÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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 amplificado numa cidade como São Paulo, por conta da distância



que existe entre a administração municipal e o cidadão. 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 idéias que defendemos é perfeitamente viável no campo administrativo: o planejamento deve ter como referência uma visão de longo prazo, consubstanciada 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.

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.

Essa distância tem a ver com a dimensão da passividade do cidadão diante das ações públicas deletérias sobre a natureza.

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

A nossa esperança é que hoje, cada vez mais, o cidadão médio vem sendo empurrado, pressionado, 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.

## CIDADANIA E HUMANIDADE

A renúncia do habitante à cidadania é o primeiro passo para a renúncia de sua humanidade. No Pólis, não temos mais separado as ações culturais, a cidadania cultural, das dimensões dos direitos, 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 intersetorialidade 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, do ir e vir com dignidade.

O tema central – relação estado e sociedade - é o que agrega o conjunto dos profissionais que atuam neste campo. Muitos profissionais que passaram pelo Pólis mantêm esse conceito em suas ações.

## CONSELHOS E INFORMAÇÃO

É interessante constatar que o paulistano médio não tem informações sobre seus direitos e deveres. E isso acontece porque faltam informações essenciais.

Os conselhos municipais, os mecanismos de participação do cidadão, os canais de comunicação do cidadão com o poder público estão apenas 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. Os conselhos da criança e do adolescente se fazem mais presentes. É uma esperança.

**FERNANDO RIOS** É JORNALISTA, PUBLICITÁRIO, ANTROPÓLOGO, CONSULTOR EM COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL INTEGRADA, POETA E ARTISTA PLÁSTICO.  
[fernando\\_rios@terra.com.br](mailto:fernando_rios@terra.com.br) [www.fernandorioscom.art.br](http://www.fernandorioscom.art.br)