

Territórios saudáveis e sustentáveis: contribuição para saúde coletiva, desenvolvimento sustentável e governança territorial

Healthy and Sustainable Territories: contribution to collective health, sustainable development and territorial governance.

Jorge Mesquita Huet Machado¹
 Wagner de Jesus Martins²
 Maria do Socorro de Souza³
 André Luiz Dutra Fenner⁴
 Missifany Silveira⁵
 Aletheia de Almeida Machado⁶

¹Doutor em Saúde Pública (ENSP). Professor-pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz. Gerencia Regional de Brasília. Programa de Promoção da Saúde, Ambiente e Trabalho. Av. L3 Norte – Campus Darcy Ribeiro. CEP 70910-900. Brasília, DF – Brasil. E-mail: jorgemesquita@yahoo.com.br

²Doutor em Saúde Pública (ENSP). Professor-pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz. Diretoria da Gerencia Regional de Brasília. Av. L3 Norte – Campus Darcy Ribeiro. CEP 70910-900. Brasília, DF – Brasil.

³Mestre em Política Social (UnB). Doutoranda no NUTES/UFRJ. Professora-pesquisadora em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz. Gerencia Regional de Brasília. Programa de Promoção da Saúde, Ambiente e Trabalho. Av. L3 Norte – Campus Darcy Ribeiro. CEP 70910-900. Brasília, DF – Brasil.

⁴Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (UnB). Professor-pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz. Gerencia Regional de Brasília. Programa de Promoção da Saúde, Ambiente e Trabalho. Av. L3 Norte – Campus Darcy Ribeiro. CEP 70910-900. Brasília, DF – Brasil.

⁵Doutora em Geografia (UnB). Colaboradora na Fundação Oswaldo Cruz. Gerencia Regional de Brasília. Programa de Promoção da Saúde, Ambiente e Trabalho. Av. L3 Norte – Campus Darcy Ribeiro. CEP 70910-900. Brasília, DF – Brasil.

⁶Mestre em Relações Internacionais (PUC-Rio). Colaboradora na Fundação Oswaldo Cruz. Gerencia Regional de Brasília. Programa de Promoção da Saúde, Ambiente e Trabalho. Av. L3 Norte – Campus Darcy Ribeiro. CEP 70910-900. Brasília, DF – Brasil.

RESUMO

Este ensaio é uma contribuição ao debate teórico-metodológico para o desenvolvimento de territórios saudáveis e sustentáveis. Aborda conceitos já incorporados à saúde coletiva e a outras das ciências humanas e sociais. A construção e a aplicação do conceito de territórios saudáveis e sustentáveis remetem a análise das ações desenvolvidas por instituições de ciência e tecnologia, pesquisa e ensino, movimentos sociais, organizações não-governamentais e governamentais. Exigem ainda pensar como ocorre o envolvimento de múltiplos atores que atuam nos territórios. Na saúde pública, esses conceitos foram incorporados e já norteiam as políticas de Atenção e Vigilância e de Promoção da Saúde do Sistema Único de Saúde. Nessa perspectiva, o objetivo deste ensaio, a partir de reflexões e experiências com pesquisa-ação na região do semiárido para ativação de redes de governança participativa locais e regionais, é o de avançar na definição conceitual e na proposição de estratégias para o desenvolvimento territorial saudável e sustentável, considerando a ação local, o fortalecimento de processos de governança, a avaliação sistêmica dos impactos das políticas públicas regionais e o acompanhamento da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU.

Palavras-Chave: Territórios Saudáveis e Sustentáveis, saúde coletiva, saúde ambiental, Agenda 2030.

ABSTRACT: This essay is a contribution to the theoretical-methodological debate for the development of healthy and sustainable territories. It addresses concepts that are already incorporated into collective health and other human and social sciences. The construction and putting into practice of healthy and sustainable territories concept refer to the analysis of planned and executed actions by science and technology, research and teaching institutions, social movements, non-governmental and governmental organizations. It urges to think about how the involvement of multiple actors occurs in the territories. In public health, these concepts were incorporated and have already guided Unified Health System (SUS) Surveillance, Health Care and Health Promotion policies. From this perspective and based on analyses and experiences with action-research in the semi-arid region for the activation of local and regional participatory governance networks, the objective of this essay is to advance in the conceptual definition and to propose healthy and sustainable territorial development strategies, considering local actions, the strengthening of governance processes, the impact of systemic evaluation policies and the monitoring of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development.

Key Words: Sustainable Healthy Territories, collective health, environmental health, 2030 Agenda.

UMA ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEITUAL PARA OS TERRITÓRIOS SAUDÁVEIS E SUSTENTÁVEIS

Este ensaio compartilha um conjunto de reflexões e proposições para o desenvolvimento de territórios saudáveis e sustentáveis, considerando o desenvolvimento de ações territorializadas e contextualizadas como princípio orientador. O compartilhamento de um conjunto de saberes e práticas do campo da saúde coletiva oferece uma contribuição ao debate acadêmico, às experiências da sociedade civil, à formulação de políticas públicas, ao aprimoramento de processos formativos e à implementação brasileira da Agenda 2030.

Partimos de aproximações teórico-conceituais, desenvolvidas no campo da saúde coletiva e em outras áreas do conhecimento. Em seguida, elencamos proposições metodológicas, ou mesmo

posicionamentos, para alimentar o debate de um tema atual de dimensões local, regional e global; e, por isso mesmo, polissêmico e desafiador. Propomos entender o significado da territorialidade e da sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento e revisitar o percurso da inserção do conceito de territórios saudáveis e sustentáveis para as políticas de saúde coletiva.

Ao aproximar esse conceito do campo da saúde e considerar que o território é a base sobre a qual as determinações sociais da saúde produzem efeitos transformadores, chegamos à conclusão de que o seu uso e as vivências nele presenciadas podem ser considerados objeto de análise social. Isso porque os territórios geram transformações e são transformados por processos de desenvolvimento local, regional e global. Sendo assim, a dimensão territorial passa a ser essencial para a observação das transformações e da relação existente entre as

diferentes práticas sociais, políticas, ambientais e seus efeitos na determinação social do processo saúde-doença.

A partir dessas observações, podemos traçar o percurso da inserção do conceito de territórios saudáveis e sustentáveis no campo da saúde coletiva de duas formas: uma relacionada às determinações teóricas e abstratas; e outra, diretamente vinculada à determinação de relações sociais, no âmbito de um dado território concreto. Tanto a vertente abstrata, quanto a concreta dessa inserção conceitual dos territórios saudáveis e sustentáveis, na área da saúde, inter-relacionam-se histórica e geograficamente com os espaços territoriais, compostos também de relações sociais e ambientais, vivenciadas no cotidiano da vida e do trabalho das pessoas. Verificamos, assim, a existência de um processo de reprodução social territorializado e condicionado por fatores determinantes ou pressupostos de sustentabilidade. Tais pressupostos conformam espaços sociotécnicos e determinam características do tecido social dos territórios que poderão ou não promover saúde, segundo a sua predominância, presença ou ausência.

O enfoque territorial é determinante para as ações de saúde coletiva e também recai sobre as políticas de desenvolvimento, por recomendação de organismos internacionais e por anuência dos Estados nacionais¹. Com a intensificação dos processos de globalização, no início dos anos de 1990, muito se falou no fim do Estado, na porosidade irreversível das fronteiras estatais e no desaparecimento das identidades nacional-territoriais². As duas décadas iniciais do século XXI demonstraram, no entanto, que não apenas os Estados não desapareceram – reconfiguraram-se e reinventaram-se, criando novos espaços de representação, atuação e disputa –, como as dimensões participativas e territoriais se revalorizaram, inclusive nas determinações das prioridades de políticas sociais e de desenvolvimento, como ocorreu com a negociação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõe a chamada Agenda 2030, elaborada pela sociedade internacional com o respaldo da Organização das Nações Unidas (ONU)³. Esse é um caso exemplar de influência mútua e recíproca entre o global e o local/territorial. Duarte² ressalta, no entanto, que as regiões carregam consigo características locais e globais, o que faz com que possamos

inverter a lógica usual da análise para priorizar elementos locais e o papel que cada região pode desempenhar no universo globalizado². Nesse sentido o cumprimento das metas internacionais que constam dos ODS não deixa de ser observado, mas as necessidades locais são priorizadas no território. Sempre levando em considerações as peculiaridades locais, a experiência brasileira de cumprimento dos ODS pode, inclusive, ser replicada em outros contextos nacionais por meio da cooperação internacional.

O que parece ser a tendência atual, facilmente comprovada pela adoção de abordagens territorializadas na saúde⁴, é que sem pactuação e consenso e sem levar em consideração as especificidades e necessidades territoriais e sociais, as ferramentas à disposição dos Estados para a proposição e a implementação de políticas públicas tornam-se ineficientes e ineficazes. Além disso, as próprias políticas de desenvolvimento são incapazes de gerar impacto e de manter a reprodução da vida e do trabalho, de forma sustentável, nos territórios.

Em decorrências dessas reflexões reforçamos que, para que ocorra a implementação de agendas globais, sociais e territorializadas, é necessária a constituição de redes de governança articuladas ao processo de desenvolvimento regional, estruturadas de forma participativa e integrada por setores da sociedade e da administração pública. No caso da saúde, são fundamentais as interações de redes de Atenção e Vigilância em Saúde com redes de governança e intervenções intersetoriais para constituição de territórios saudáveis e sustentáveis. A promoção da saúde e a sustentabilidade, como práticas no território, envolvem diversos atores sociais, econômicos e agentes governamentais que podem atuar na mediação de diversos interesses que contribuem para o desenvolvimento sustentável do território. É preciso destacar, no entanto, que as ações de vigilância de intervenção territorializadas que contribuam para o desenvolvimento sustentável têm sido negligenciadas.

Em contraste, quando ações dessa natureza são postas em marcha, mostram sua potencialidade, como ocorreu no caso da vigilância do benzeno no Brasil. Nessa experiência com o benzeno, que vem sendo desenvolvida nos últimos trinta anos, cabe destaque às operações de controle e gestão de situações de risco, envolvendo múltiplos setores e organizando mecanismos diversos de governança⁵.

Aliás, a área da segurança química, como um todo, expressa uma relação direta entre situações de risco para saúde e as inter-relações entre as dimensões global e local⁶. Um exemplo disso são as inúmeras normas domésticas e internacionais que visam a regulamentar a área, tais como: o Acordo Nacional do Benzeno, a Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes (POPS), a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado (PIC) Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional, a Convenção de Minamata sobre Mercúrio, entre outras⁷. Assim, o espaço em que se analisa a distribuição geográfica das informações, seja dos riscos ou das contaminações ambientais, e onde igualmente se aplicam, ou não, as normas estabelecidas nos Fóruns Internacionais, deve ser entendido também como território onde as múltiplas expressões da vida humana, como as relações econômicas, sociais, políticas e culturais, manifestam-se⁸.

A Política Nacional da Promoção da Saúde (PNPS), por exemplo, incorpora o desenvolvimento sustentável como uma questão transversal na medida em que favorece o desenvolvimento seguro, saudável e sustentável, em contraponto à vulnerabilidade e ao risco à saúde, resultantes do modo de produção e consumo atual. A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) também tem papel importante para a organização e a implementação de ações e de atividades territorializadas dos serviços de saúde, orientados por princípios como “a participação social, reconhecendo o sujeito em sua singularidade e inserção sociocultural”⁹. Mais um exemplo de política pública em que se entrelaçam de forma consensuada interesses e determinações de atores governamentais e de movimentos sociais, sobretudo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Articulação para o Semiárido Brasileiro (ASA Brasil), é o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), implantado no semiárido brasileiro, na última década¹⁰. Todas essas políticas e programas estão em consonância com os compromissos assumidos, internacionalmente, pelo Brasil, para se alcançar as metas dos ODS.

A partir de todas as discussões e interligações propostas, consideramos, por fim, que os

Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) podem ser definidos como: *espaços relacionais e de pertencimento onde a vida saudável é viabilizada, por meio de ações comunitárias e de políticas públicas, que interagem entre si e se materializam, ao longo do tempo, em resultados que visam a atingir o desenvolvimento global, regional e local, em suas dimensões ambientais, culturais, econômicas, políticas e sociais.*

PROCESSO DE GOVERNANÇA E ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SAUDÁVEL E SUSTENTÁVEL

Um processo de governança que oriente e promova o desenvolvimento territorial, com cooperação e parceria, é construído a partir de escolhas de políticas públicas, tendo em conta a perspectiva dos diferentes territórios e suas especificidades, dentro de ambientes democráticos. Nesse aspecto, a prática revelou que, para o desenvolvimento e a implementação de ações de intervenção, realizadas a partir de recortes territoriais, e para que se cumpram as diversas agendas sociais territorializadas, é preciso atuar em redes de governança.

Especificamente, no âmbito institucional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), é considerado prioritário: consolidar ações que tenham por base o conceito de Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS); contribuir para o processo brasileiro de implementação da Agenda 2030; e, portanto, ativar uma rede de gestão participativa dos TSS. Nessa perspectiva, a partir de reflexões e experiências com a pesquisa-ação na região do semiárido, delimitam-se as diretrizes de atuação que seguem:

- Adoção de parâmetros de desenvolvimento sustentável e incorporação da perspectiva da convivência com o semiárido, tendo em conta suas especificidades, na construção dos TSS na região;
- Estabelecimento de parcerias entre atores governamentais, academia e movimentos sociais que atuam nos territórios e conhecem a realidade local para ativação efetiva de redes;
- Mapeamento e aplicação das experiências exitosas de implantação de tecnologias sociais, tais como as cisternas nas escolas, integrada ao Programa de Educação Contextualizada, que vem sendo desenvolvido pela ASA e

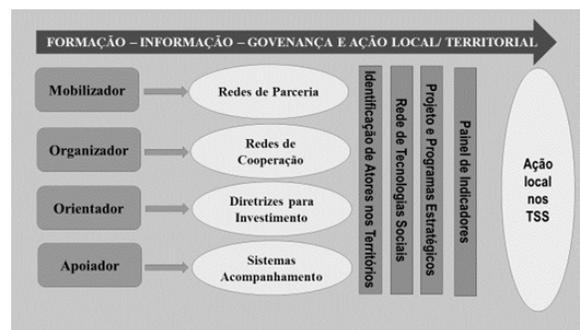
pela Secretaria de Educação do Piauí. Além disso, o diálogo dessas experiências com o planejamento e a implementação das políticas públicas para a região;

- Problematização de temática-geradoras de processo e de ações participativas sobre as seguintes áreas: água, saneamento, agroecologia e processos formativos emancipatórios de educação popular;
- A promoção do uso sustentável dos territórios na região, compreendendo a saúde como um componente essencial ao desenvolvimento sustentável.

Para que essas diretrizes de atuação e de definição processual possam, de fato, nortear as ações territoriais, de acordo com essa experiência, constatamos que é preciso que a mobilização de redes e a implantação de tecnologias sociais nos territórios sejam guiadas pelos seguintes eixos: *Formação, Informação, Governança e Ação Local/Territorial*. Nesse sentido, o aprimoramento de estratégias para ações territoriais e a difusão/implementação de tecnologias sociais deve partir de processos de governança que levem em consideração as seguintes linhas de ação coordenadas: Mobilização – redes de parceria locais e regionais; Organização – redes de cooperação; Orientação – diretrizes de ações e empreendimentos com visão prospectiva, de longo prazo; Apoio – painel de indicadores de avaliação (figura 1).

A principal estratégia de interação entre instâncias acadêmicas, governamentais e populares é a organização de espaços pedagógicos territorializados que estabelecem processos formativos e contribuem para o protagonismo dos atores locais, a valorização de saberes e práticas e o reconhecimento de experiências sociais como caminhos autônomos para a construção de soluções para os problemas locais. Tudo isso visando a apoiar os projetos indenitários e políticos dos movimentos sociais. Privilegiamos, assim, uma formação com abordagem crítica sobre a inserção social dos sujeitos, sobre as relações de exploração do trabalho e sobre a dominação de gênero e raça, contribuindo para a construção de novas utopias civilizatórias / novas relações sociais simétricas.

Figura 1
Eixos estruturantes para ação local em territórios saudáveis e sustentáveis.



Fonte: autores, 2017.

Destacamos que a produção de conhecimento, a partir desses processos formativos, objetiva promover o protagonismo das comunidades locais para o desenvolvimento e a implementação de ações para o desenvolvimento local e regional. Entre essas ações destacamos aquelas vinculadas ao saneamento, ao acesso à água de qualidade, à segurança alimentar, com base na agroecologia e na educação popular. Objetiva, também, promover o uso sustentável dos territórios, compreendendo a saúde como um componente essencial do desenvolvimento sustentável. Destaca-se que os atributos de sustentabilidade no campo da saúde, ambiente e trabalho perpassam as questões de autonomia, resiliência, integração social, equidade de gênero e protagonismo dos jovens, que são constitutivos do conceito apresentado de TSS.

Não obstante, diante das situações cotidianas cada vez mais complexas, é primordial promover a articulação da teoria e da prática para se elaborarem soluções adequadas aos territórios específicos. Nesse sentido, a relação entre Academia – Comunidade – Produção Social é também elemento fundamental para a ativação de redes sociotécnicas. Nesse entrelaçamento, a ação comunicativa permite a sustentação de uma posição contra hegemônica que confronta, com o modo capitalista de produção, um modelo mais cooperativo de produção e reprodução social. Dessa forma, na esfera global, a ciência e a tecnologia, voltadas para o bem-estar da sociedade, devem subsidiar o modo de produção sustentável, contrapondo-se ao modelo de consumo e produção capitalista não sustentável.

A aprendizagem nas redes sociotécnicas, sustentada em valores de sustentabilidade e vida saudável, será possível com a integração do ensino, pesquisa e aplicação (EPA) para soluções de problemas reais da sociedade. Essa integração poderá criar artefatos e/ou formas para o uso sustentável dos territórios, a partir da assimilação de conhecimentos técnicos, científicos e tradicionais no processo de tomada de decisões para a constituição de arranjos técnico-políticos e institucionais de forma participativa.

A incorporação de uma abordagem baseada na tríade Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), naturalmente associa-se e contribui para o fortalecimento do conceito de TSS, uma vez que pressupõe uma maior interação com a comunidade, a priorização das necessidades locais territoriais e o respeito aos compromissos brasileiros com uma agenda de desenvolvimento sustentável global, configurado a efetiva consecução dos ODS pelo Brasil.

Ressaltamos que o que se pretende com o debate teórico em torno do conceito de TSS e com o panorama da pesquisa-ação no semiárido brasileiro, é o alcance pela população de uma vida saudável, com consequentes mudanças no modo de produção e reprodução social, impulsionando o desenvolvimento sustentável e cooperativo local, regional e global. Lembrando que o conceito aqui proposto de Territórios Saudáveis e Sustentáveis (TSS) orienta os processos de formação e governança que envolvem instâncias dos movimentos sociais, gestão pública e acadêmica em um permanente acompanhamento e redirecionamento no sentido de efetivar a promoção da saúde e a sustentabilidade nos territórios. Assim, seria possível afirmar que os Territórios Saudáveis e Sustentáveis constituem conceito que é fruto de uma dialética entre mudanças nas relações de produção e de vida em suas diferentes escalas.

REFERÊNCIAS

- 1 Ortega AC. A evolução das Ideias de Desenvolvimento. In: Territórios Deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas, São Paulo: Editora Alínea; 2008. p. 21-28.
- 2 Duarte, F. Global e local no mundo contemporâneo: integração e conflito em escala global. São Paulo: Moderna (Coleção Paradoxos), 1998. 110p.
- 3 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agen-da2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acessado em 20/set/2017.
- 4 Gondim GMM, Monken M, Rojas LI, Barcellos C, Peiter P. O território da saúde: a organização do sistema de saúde e territorialização. In: Miranda A C, Barcellos C, Moreira J C, Monken M. Território, Ambiente e Saúde. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2008. p.183-203.
- 5 Machado, J M H, et al. Ciência em Saúde Coletiva. Vigilância do benzeno no Brasil, 2004.
- 6 Costa D, Goldbaum M. "Contaminação química, precarização, adoecimento e morte no trabalho:

- benzeno no Brasil". *Ciência & Saúde Coletiva*, 2017;22(8): 2681-2692.
- 7 Fenner A L D. A Convenção de Minamata sobre o Mercúrio: a importância do mecanismo financeiro para o processo negociador. [tese]. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília Brasília ; 2015.
 - 8 Tambellini AT, Miranda AC. Saúde e Ambiente. *Saúde e Ambiente*. Cap. XXXV, p. 1037-1073. In: Giovanela L, Escorel S, Lobato LC et al (Orgs.) *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. 2. d. rev. e amp. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 1037-1073.
 - 9 Kleba M E. Políticas públicas e territorialidades: um olhar na perspectiva da promoção da saúde. In: Badalotti R M, Comerlato D. (org) *Território, territorialidades e estratégias de desenvolvimento regional*. Passo Fundo: Ed. IMED, 2016. p. 197-209. Disponível em: [https://www.imed.edu.br/Uploads/rosana_final%20\(1\).pdf](https://www.imed.edu.br/Uploads/rosana_final%20(1).pdf). Acessado em: 10/ago/2017.
 - 10 ASA. Articulação Semiárido Brasileiro. Programa Um Milhão de Cisternas. Disponível em: <http://www.asa-brasil.org.br/acoes/p1mc>. Acessado em 15/09/2017.