

Capítulo V

Proposta de política pública para a Região do São Marcos

Humberto de Araújo Rangel

Presidente do Instituto de Pesquisas Especiais para a Sociedade, IPES

Carlos Roberto Silveira Correa

Professor Doutor do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Ciências Médicas, Unicamp

Ana Maria Girotti Sperandio

*Coordenadora no Brasil da Iniciativa Regional da Construção da Rede de Municípios Potencialmente Saudáveis - OPAS
Pós-doutoranda do Departamento de Medicina Preventiva, Unicamp*

Habitualmente, a implantação do Programa Comunidade Saudável em uma Região requer que as diretrizes políticas sejam continuadas por um período superior ao dos mandatos governamentais. E experiências como a da Região do S. Marcos mostram que a ação do poder público – cuja decisão política é considerada essencial – pode ser descontinuada em consequência da mudança de governantes com a consequente mudança de orientação partidária e de visão política dos ocupantes do poder.

A curta experiência da população do S. Marcos com o Programa Comunidade Saudável estimulou a criatividade e a participação política dos moradores, culminando na implantação do Espaço Esperança e a criação da Vila Esperança - um novo bairro para abrigar os moradores de zonas de risco de enchentes ao longo do riacho da Lagoa e do Ribeirão Quilombo. Contudo, a descontinuidade do programa, com suspensão de vários projetos, e o arrefecimento dos já parcialmente implantados induzem os moradores a receber novas propostas com desconfiança e descrédito.

Cumprimento portanto levantar uma pergunta antes de se esboçar uma nova proposta: como realizar esforços, de forma continuada, a despeito das mudanças político partidárias?

O Programa Comunidade Saudável deriva de uma série de conhecimentos científicos, acumulados ao longo de décadas de observação e análises largamente discutidas em congressos internacionais e apresentadas em declarações e cartas ratificadas pelos governantes de numerosos países. (V. Capítulo anterior). Portanto, não é apanágio de partidos políticos, de governantes ou de qualquer grupo de pessoas. É um patrimônio de toda a Humanidade, da mesma maneira que outros conceitos científicos como a vacinação, o uso da anestesia, dos antibióticos, *etc.*

Cabe, portanto, a pergunta: “Não seria a Universidade, a entidade capacitada para implantar o Programa Comunidade Saudável em uma determinada região, uma vez que ela é apartidária e autônoma para desenvolver e dar continuidade aos seus projetos e tem como missão:

1. Ampliar os limites do conhecimento;
2. Formar pesquisadores e especialistas capazes de utilizar adequadamente esses conhecimentos e
3. Prestar serviços à comunidade através da área de Extensão?”.

Essa pergunta é particularmente pertinente tendo em vista que, a partir de 1987, as Universidades vêm acentuando o papel da área de Extensão na solução dos problemas sociais do país e a necessidade de adequação dos currículos de graduação aos desafios representados por esses problemas.

A resposta a essa pergunta não é simples e pode ser respondida com um sim e um não que não são excludentes entre si.

- Sim. A Universidade deve manter o Programa Comunidade Saudável como uma nova área interdisciplinar de Ensino, Pesquisa e Extensão, porque está no âmbito de sua competência e de sua missão. Ela tem especialistas em diferentes áreas do saber, capazes de realizar pesquisas e propor soluções lógicas e aparentemente exequíveis, tem estudantes capazes de dar continuidade à tarefa dos mestres. Contudo não será uma tarefa fácil que depende apenas de um ato administrativo para criar

um novo Centro de Pesquisa. Trata-se, na realidade, de elaborar e construir um novo paradigma de atuação que depende do descortino dos dirigentes universitários e de uma ação continuada de um grupo de professores que se disponha a atuar de um modo transdisciplinar e integrado em pesquisas que resultem em ações intersetoriais e na formação dos alunos.

- Não. A Universidade não tem recursos nem capacidade técnico-administrativa para tentar usurpar a missão específica da administração pública: a de implantar e manter políticas públicas. E, se o fizesse, seria necessariamente em detrimento da missão específica da Universidade.

Pode-se igualmente responder não a possibilidade de uma Organização da Sociedade Civil (OSC) como o Instituto de Pesquisas Especiais para a Sociedade (IPES) assumir essa tarefa, a despeito dessas organizações representarem as aspirações da comunidade e poderem realizar esforços continuados em uma mesma direção por longos períodos de tempo. Faltam a elas os recursos humanos e materiais necessários à amplitude do desafio proposto.

Dessa breve análise resulta evidente que, a Universidade, a Administração Pública e as OSC, isoladamente, têm dificuldades para implantar o Programa Comunidade Saudável. No entanto, cada uma delas possui um grande cabedal de recursos humanos e materiais para desempenhar tarefas na sua área de competência e essas competências são complementares entre si. Desse modo espera-se que uma interação que se traduza em uma associação harmônica dessas competências venha a resultar em um modelo útil para implantação do Programa. Essa proposta de modelo está sendo atualmente testada com o apoio do Programa de Política Pública da FAPESP.

A proposta de interação IPES, UNICAMP e PREFEITURA

Nesta proposta que já se encontra em andamento, visa-se, através de convênios e parcerias, reunir as competências complementares dessas instituições para implantar o Programa Comunidade Saudável na Região do S. Marcos. A proposta é aberta à participação de outras instituições que compartilhem do objetivo abaixo indicado.

O objetivo maior dessa proposta, assim como o do Programa Comunidade Saudável, é o empoderamento pelos membros da comunidade dos conhecimentos e metodologias disponíveis para que a própria comunidade possa identificar os problemas que restringem a obtenção de melhorias na qualidade de vida e, em colaboração com as instituições civis, venha a encontrar soluções para esses problemas. A comunidade é ao mesmo tempo, o foco das ações e o principal agente dos projetos que compõem o programa Comunidade Saudável e, portanto deve participar necessariamente da sua elaboração, desenvolvimento e avaliação. Espera-se que, deste modo ela assimile os conceitos e técnicas e se capacite para exercer a auto-gestão e reafirmar os seus direitos de cidadania.

Estratégias de ação:

A proposta utiliza algumas estratégias que merecem consideração.

1. Os esforços para implantação do Programa Comunidade Saudável em uma determinada Região Geográfica se iniciam através de um projeto de pesquisa-ação multidisciplinar elaborado por uma OSC estreitamente ligada a uma Universidade, criando condições para que o interesse pelo Programa se enraíze entre alunos e docentes e permaneça por um longo período.
2. O projeto, após *peer review* de uma Agência de Pesquisa, recebe a aprovação como chancela da sua credibilidade científica e metodológica, tornando-o compatível com a missão específica de ensino e pesquisa da Universidade.

3. A valorização da Extensão Universitária como um instrumento importante na elaboração de uma política pública apartidária, baseada em experiências controladas e coerentes com a missão da Universidade.

Utilizando essas estratégias, busca-se estabelecer uma interação com a comunidade, orientados pelas considerações abaixo.

O cabedal de conhecimentos e de experiências que a comunidade acumulou na sua luta pela sobrevivência precisa ser incorporado aos projetos. Um exemplo desses conhecimentos é o que as lideranças locais utilizam no processo de comunicação, extremamente eficaz, com os membros da comunidade, o que os torna particularmente imprescindíveis no processo de mobilização social. Essas lideranças devem ser identificadas e estimuladas a participar de um processo de reflexão e de ação solidária com outros segmentos da sociedade, de modo que eles possam atuar como **agentes sociais comunitários** no processo de mobilização e transformação social. Reconhecemos que esses agentes têm capacidade de assimilar conceitos complexos, desde que apresentados de forma adequada e, portanto, podem ampliar e aprofundar sua capacidade de atuação transformadora no convívio interativo com profissionais dos equipamentos sociais e universitários.

A comunidade não se restringe aos moradores de uma determinada região. Nela devem ser incluídos os que aí trabalham e interagem. **Profissionais dos equipamentos sociais** (governamentais das áreas da saúde, educação, assistência social etc e OSCs) e do setor produtivo estabelecem com os moradores uma interação que influencia o perfil do comportamento atual e seus destinos históricos.

Docentes e alunos da Universidade estão afetiva e intelectualmente ligados a essa comunidade pelos laços históricos, culturais e humanos, porque integrantes da comunidade maior – a nação – que subsidia e mantém a Universidade como um serviço público. Eles podem contribuir com um importante instrumento de transformação social: a metodologia de investigação.

O estabelecimento de convênios e parcerias entre Universidade, OSC e a Administração Pública permite reunir Agentes Sociais Comunitários, Profissionais dos Equipamentos Sociais,

docentes e alunos da Universidade para constituir **Núcleos de Trabalho e Pesquisa (NTP)**. Esses NTPs são organizados como equipes de pesquisa, visando a identificar e tentar remover os obstáculos que dificultam a introdução de melhorias na qualidade de vida da comunidade. Para tanto, eles devem observar um fenômeno, emitir uma hipótese para explicá-lo e testar essa hipótese. Nessa atividade, deverão utilizar metodologias e produzir resultados que serão apropriados pela comunidade. Trata-se, portanto, de realizar uma **pesquisa-ação**. Espera-se que dessa atividade interativa resultem benefícios não só para os moradores da Região mas também para todos os participantes. Caso essa interação seja bem sucedida, a Administração Pública terá um modelo de atuação de política pública aplicável em outras áreas e a Universidade terá incorporado um novo campo de interesse para um ensino e uma pesquisa comprometidos com os problemas sociais do país.

Viabilidade da proposta

A proposta está sendo viabilizada através de um **projeto de política pública** aprovado pela FAPESP e de convênios já estabelecidos entre IPES, UNICAMP, Prefeitura de Campinas e Serviço de Saúde Cândido Ferreira. Convênios com outras instituições estão sendo previstos.

O projeto que prevê a formação de NTPs para desenvolvimento de pesquisas-ações na área da saúde, educação e promoção social será desenvolvido em 3 fases. Uma primeira fase para definição de parcerias (6 meses): uma segunda fase (2 anos) para o desenvolvimento do modelo de interação e a terceira (duração indeterminada) para incorporação dos resultados pelo Poder Público.

Durante a primeira fase deste projeto, coordenada pelo Prof. Dr. Gastão Wagner de Souza Campos, buscou-se selecionar lideranças e capacitá-las para participação em um desses NTPs. Um Curso de Extensão foi ministrado para que essas lideranças pudessem atuar como **Agentes Comunitários de Saúde (ACS)**, criando condições para implantação do Programa Saúde da Família (PSF). Tendo assumido a posição de Secretário Municipal de Saúde pouco depois de ter iniciado o projeto, o coordenador do projeto teve condições de implantar o PSF em toda Campinas. A interação entre os parceiros foi então

ampliada durante a segunda fase do projeto (coordenada pelo Prof. Dr. Carlos Correa), para, em colaboração com o Centro de Educação dos Trabalhadores em Saúde (CETS), ministrar o II curso de Extensão para Agentes Comunitários de Saúde para os 600 agentes contratados para o PSF e Curso de Especialização para as equipes de Referência encarregadas da capacitação dos ACS. Um primeiro NTP que incluiu os moradores inscritos I Curso de Extensão instituiu um **Banco de Dados** com o cadastro das 1.530 famílias de um dos bairros da Região (Sta. Mônica) e o disponibilizou para o Centro de Saúde e os Pesquisadores da FCM, UNICAMP.

Foto: Maria Lucia Rodrigues



I Curso de Extensão para Agentes Comunitários

Os exemplos acima citados mostram que as interações, além de viáveis, estão sendo benéficas para os parceiros. Minimamente: a comunidade recebeu o PSF, a Administração Pública recebeu a colaboração da UNICAMP na formação dos ACS e um banco de dados sobre as famílias da Região e o IPES o reconhecimento dos parceiros. Além disso, as considerações que abaixo tecemos, sugerem que essa interação pode vir a ter vários reflexos positivos na atuação dessas instituições.

As atividades desses NTPs são compatíveis com as atividades de pós-graduação porquanto envolvem pesquisas desenvolvidas com o necessário rigor metodológico e cujos resultados podem e devem ser publicados sob a forma de teses e de artigos em revistas especializadas. Contudo, o aluno, ao participar do NTP para desenvolver a sua atividade de pesquisa, deve estar ciente de que a sua atividade faz parte do projeto global e deverá gerar resultados e metodologias que devem ser apropriados pela comunidade.

Um exemplo prático dessa compatibilidade pode ser verificada na atuação de um grupo de alunos de pós-graduação que atuam nesses NTPs. Coletivamente eles participaram da instalação de uma rede telemática nos Centros de Saúde e no Espaço Esperança, da Região dos Amarais, e capacitaram os Agentes Sociais Comunitários no uso do TelEduc para que pudessem utilizar um programa de Educação a Distância (EAD) que está sendo implementado. Cada um deles, ademais, desenvolveu pesquisas sobre diferentes aspectos do fenômeno da aprendizagem e do uso da tecnologia digital. Os resultados dessas pesquisas já estão sendo apresentados em Congressos, sendo publicados em revistas com rígida política editorial (peer review) e se transformando em teses de mestrado ou de doutorado.

A análise desse exemplo merece aprofundamento porque transparecem algumas características do trabalho dos NTPs que parecem fundamentais para o sucesso da proposta que, obviamente, não se limita a reunir pessoas de diferentes instituições e origens, mas pretende contribuir para a construção de um novo paradigma de relacionamento entre comunidade, equipamentos sociais e Universidade. No exemplo acima os alunos estão participando do **projeto global de política pública** para a Região dos Amarais e atuando no âmbito de uma das linhas de atuação propostas nesse projeto: o da Educação Continuada que prevê a instalação de **núcleos de EAD** nos equipamentos sociais para estimular a formação de uma **comunidade aprendente**. Esses alunos estão interagindo com os Agentes Comunitários de Saúde e outros moradores da Região, utilizando como base as instalações da Universidade, dos Centros de Saúde, Escolas e demais equipamentos sociais da Região. Este fato pressupõe um planejamento prévio, com uma visão transdisciplinar, integradora, que aproxima Universidade e equipamentos sociais na elaboração de sub-projetos e definição de atividades intersetoriais.

A elaboração e o desenvolvimento das atividades do projeto global para a Região pressupõem a existência de um **grupo multidisciplinar de coordenação** cujos membros devem estar dispostos a estabelecer uma **colaboração solidária** com os demais membros do grupo e com os integrantes dos NTPs. Insistimos no o fato de que este projeto global não se destina apenas a reunir pessoas de diferentes instituições e origens, mas, pretende contribuir para o **processo de construção** de novos modelos de relacionamento entre comunidade, equipamentos sociais e Universidade. Por conseguinte é de fundamental importância que os membros desse grupo estejam não só conscientes da necessidade desse processo de construção, mas também exerçam diuturnamente esforços nessa direção.

Não existem regras pré-estabelecidas para implementar esse processo de construção de novos modelos. Teremos que descobri-las ou inventá-las, através de tentativas e erros, durante o desenvolvimento do Projeto. Na nossa experiência pessoal, a realização de oficinas facilita o estabelecimento de uma rede de comunicação entre os membros, considerada como fundamental para o processo de construção coletiva. Contudo consideramos que a predisposição em trabalhar cooperativamente é seguramente o fator mais importante nesse processo de construção.

No âmbito da Universidade essa predisposição existe e o processo está sendo iniciado como citado nos exemplos abaixo, onde se estabeleceu uma colaboração solidária, sem estruturas burocráticas para regê-la:

1. O Laboratório Interdisciplinar de Pesquisa e Ação – LIPA - destinado a dar apoio didático para os projetos no âmbito do Programa Comunidade Saudável foi implantado através de um acordo informal que permitiu reunir recursos provenientes de projetos de pesquisa coordenados por professores pertencentes a 3 diferentes unidades da UNICAMP em um único laboratório. Não houve preocupação em elaborar estatutos, definir

hierarquias e determinar estruturas de funcionamento. Houve apenas o desejo de contribuir para o Programa, baseando-se na confiança mútua.

2. A Elaboração dos “Jogos do Saber: Dengue” contou com a participação de vários docentes, profissionais da administração pública e agentes comunitários. Uma vez testado foi colocado a disposição da FUNASA, que o distribuiu para todo o país e foi disponibilizado na internet para uso gratuito pelos interessados.

Foto: Maria Lucia Rodrigues



Professora Maria Erlinda Cassab e Adriane Pianowsky em reunião do Jogo do Saber – Dengue

Foto: Maria Lucia Rodrigues



Reunião do Jogo do Saber: Dengue

3. Docentes e funcionários da Extecamp têm colaborado espontaneamente com os colegas do LIPA na organização de eventos e desenvolvimento de portais para divulgação do IPES e do Programa Comunidade Saudável.

4. Docentes e funcionários do CEMIB, NIED e LIPA têm participado de bom grado na implantação de um sistema de EAD, uma das atividades previstas no projeto

Cada participante atua ao mesmo tempo como professor e como aluno. Felizmente professor não só ensina, mas aprende também no exercício diário do ensinar e esse aprendizado pode vir a ser socializado nas relações com os demais, para a construção de um paradigma baseado na colaboração solidária como acima exemplificado.

Dificuldades a vencer

Um modelo de implantação do Programa Comunidade Saudável baseado na decisão política do Poder Público tem como principal vantagem a alocação rápida de recursos humanos e materiais para a execução de projetos. Na presente proposta, busca-se obter essa decisão política, absolutamente imprescindível, através do desenvolvimento, em parceria, de projetos de atividades que demonstrem a exequibilidade e a importância de determinadas políticas públicas. É fundamental, portanto, que seja priorizada a execução de projetos altamente relevantes e que seus resultados sejam amplamente divulgados para que a participação da comunidade e do poder público se amplie.

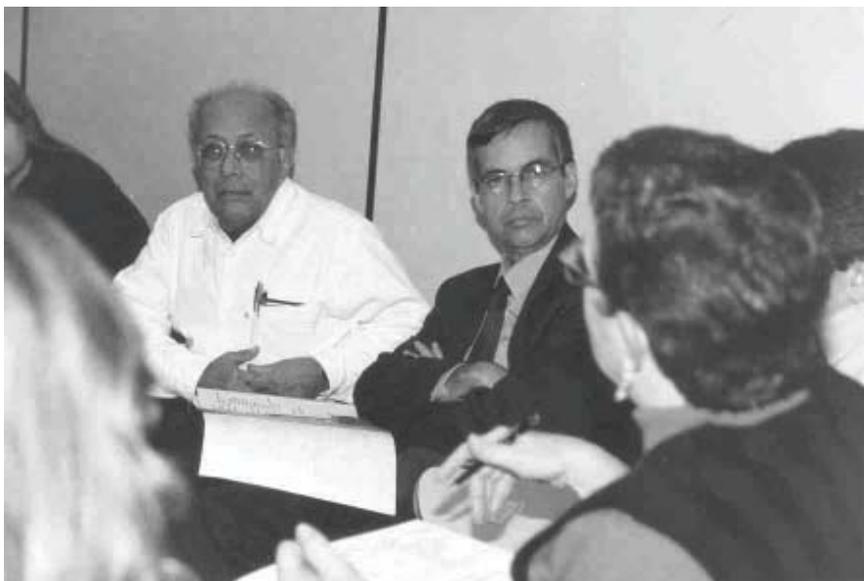
Primeiros Resultados

Um sumário das atividades do convênio estabelecido entre o IPES e UNICAMP (Quadro I) mostra que já foram realizados cursos de Extensão para formação de agentes comunitários e que esses cursos foram incluídos na política pública da SMS através de um convênio de parceria.

Na área de educação, estão sendo criadas condições para o estabelecimento de centros de Educação a Distância para Programas de Educação Continuada que serão disponibilizados através de servidores situados no CEMIB e no NIED.

Nos encontros Comunidade Saudável, realizados na Unicamp, houve uma forte participação de moradores da região dos Amarais e de agentes comunitários do PSF de Campinas e de outras prefeituras próximas para troca de informações. No último desses encontros (III) foram realizadas oficinas que culminaram na formação de 3 NTPs para as áreas de promoção da saúde, educação continuada e economia solidária e os moradores propuseram e assumiram o compromisso de realizar do IV Encontro na Região dos Amarais, em vez de fazê-lo na UNICAMP. Isto sugere o início de um empoderamento bem mais cedo do que imaginávamos.

Foto: Maria Lucia Rodrigues



Professores Humberto Rangel, do IPES, e Miguel Malo, da OMS, em reunião com membros do Programa Comunidade Saudável.

Foto: Maria Lucia Rodrigues



Prof. Eduardo Mestre Rodrigues, da Universidade de Havana, Dr. Miguel Malo (OMS) e professor Carlos Correa

Quadro I**Sumário do Relatório de Atividades do Convênio IPES/UNICAMP**

1. Realização do I Encontro Comunidade Saudável, em 26-27 de outubro de 2000
2. Participação no I Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 25-30 janeiro de 2001
3. Elaboração e desenvolvimento de um Projeto de Pesquisa-ação com o apoio do Programa de Políticas Públicas da FAPESP (Proc. 00/02027-3).
4. Realização do I Curso de Extensão para Formação de Agentes Comunitários de Saúde.
5. Organizadas pela COCEN, foram apresentadas uma série de palestras subordinadas ao tema Ciência e Sociedade.
6. Realização, com a colaboração da PREAC e da COCEN, do II Encontro Comunidade Saudável e do II Simpósio Ciência e Sociedade: Economia Solidária, em 23-25 de outubro de 2001.
7. Participação no II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, com apresentação de uma oficina. A participação da comunidade da Região dos Amarais nesse Fórum foi apresentada em uma exposição fotográfica de Lúcia Rodrigues, uma agente social comunitária.
8. Implantação de um Banco de Dados sobre as famílias da Região.
9. Implantação do Laboratório Interdisciplinar de Pesquisa-Ação-LIPA.
10. Produção, por Agentes Comunitários com o apoio do LIPA do vídeo sobre a Região do S. Marcos, intitulado: Campinas, zona Norte, ano 2001.
11. Desenvolvimento de um projeto de Jogo do Saber sobre Dengue.

12. Elaboração de um projeto apresentado ao FUST para implantação de Núcleos de EAD na Região do S. Marcos.
13. Assinatura de um termo de parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social para implantação de um Núcleo de EAD no Espaço Esperança.
14. Convênio entre Prefeitura Municipal de Campinas, a Universidade Estadual de Campinas, o Instituto de Pesquisas Especiais e o Serviço de Saúde Candido Ferreira para “a formação e a capacitação profissional continuada das equipes do Projeto Paidéia de Saúde da Família”.
15. Curso de Extensão para educação continuada dos Agentes Comunitários de Saúde.
16. Curso de Especialização para capacitadores de Agentes Comunitários de Saúde.
17. III Fórum Social Mundial com apresentação de uma Oficina sobre Comunidade Saudável.
18. III Encontro Comunidade Saudável.
19. Implantação de uma rede de 5 microcomputadores no Centro de Saúde Sta. Mônica interligados à internet.
20. Implantação de uma rede de 5 computadores no Centro de Saúde S. Marcos, interligados a Internet.
21. Implantação de um conjunto de 4 computadores no Núcleo Antonio Costa Santos, para trabalho com crianças e adolescentes.
22. Curso de EpiInfo. Ministrado para um grupo de 10 agentes comunitários.
23. Curso sobre TelEduc. Ministrado para um grupo de 10 agentes comunitários.

24. Ambiente TelEduc Comunidade Saudável. Aberto no NIED para um grupo de agentes comunitários e alunos de pós-graduação para testes de educação a distância.
25. Implantação de um servidor no CEMIB. Para atender a necessidade de criação de cursos à distância e banco de dados.

Perspectivas futuras

O III Encontro acentuou a importância das linhas de ação balizadas pelos conceitos **de Promoção da Saúde, Comunidade Aprendente e Economia Solidária** que serão discutidos nos próximos capítulos.

Projetos dentro dessas linhas de atuação já foram elaborados e encaminhados para Agências de Pesquisa.

Dado o interesse que a Programa **Comunidade Saudável** vem despertando em outros Municípios de S. Paulo, foram iniciadas gestões para se estabelecer um convênio envolvendo a OPAS-OMS, UNICAMP, IPES, Serviço de Saúde Candido Ferreira e os Municípios de Campinas e de Pedreira.

Pretende-se também, criar uma **Rede de Municípios/ Comunidades Saudáveis** em colaboração com a OPAS-OMS de modo a permitir a troca de experiências com outros Estados brasileiros e com outros países da América Latina.