

## **Educação popular como política pública de saúde: uma realidade?**

Thaís Titon de Souza; Milia Simielli Rocha; Neila Maria Viçosa Machado; Marco Aurélio Da Ros

Apesar de parte integrante de praticamente todos os programas ministeriais, a falta de referência explícita nas políticas públicas às ações de educação em saúde denota seu caráter marginal no setor. Entretanto, publicação recente do Ministério da Saúde coloca que a educação em saúde é inerente a todas as práticas desenvolvidas no setor, sendo necessário repensá-la na perspectiva da participação e do controle social e da mobilização em defesa do SUS, colocando a educação popular em saúde (EPS) como potencial instrumento para tal.

Buscando, então, experiências centradas na EPS, foi desenvolvido um estudo em dois municípios brasileiros de distintas regiões (nordeste e sul) sobre políticas públicas em saúde com enfoque em educação popular na atenção básica. Em Recife/PE, vem sendo reconhecido o envolvimento de sua população com a educação popular e, especificamente no campo da saúde, o município apresenta-se pioneiro na tentativa de institucionalização desta prática em suas políticas públicas. Por sua vez, Florianópolis/SC foi campo de aprendizagem-serviço dos autores deste trabalho no Programa de Residência Integrada em Saúde da Família da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tendo a experiência suscitado a intenção de pesquisa a partir da distância verificada entre a prática dos profissionais na atenção básica e seu discurso teórico, especialmente no que tange ao fomento da participação popular e do controle social e ao desenvolvimento de práticas de educação que potencializem o reconhecimento da saúde como direito de cidadania.

Portanto, através de uma abordagem qualitativa, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com profissionais da atenção básica e gestores municipais de Recife/PE e Florianópolis/SC. Para registro, foi utilizado um gravador digital, com posterior transcrição das entrevistas. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFSC sob o número de Protocolo 200/08.

Em cada município, aleatoriamente foi identificada uma Unidade Básica de Saúde (UBS) que estabelecesse relações com instituições de ensino em saúde e outra que não tivesse ou que mantivesse esse vínculo há pouco tempo, partindo-se da premissa de que a inclusão dos educandos poderia estabelecer certa influência sobre as práticas dos profissionais de saúde.

Em cada uma delas, foi indicada uma Equipe de Saúde da Família (ESF) pelo coordenador da UBS, entrevistando-se um Agente Comunitário de Saúde (ACS), um profissional de nível superior da ESF e um do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) vinculado. Na ausência deste, foi entrevistado outro profissional de nível superior da ESF. Para a seleção dos gestores, foram identificados os coordenadores da atenção básica municipal e/ou distrital. Por fim, a amostra constituiu-se de oito indivíduos em Recife e sete em Florianópolis.

Recorreu-se, também, à pesquisa documental, através da análise dos Planos Municipais de Saúde vigentes em 2008 – entendendo-os como norteadores de políticas, programas e ações de saúde na atenção básica. Foram examinados os tópicos relativos à “Atenção à saúde – Atenção Básica” e “Participação e Controle Social” –, através da busca de termos relacionados

com “EPS” e outros com significado semelhante e/ou que colocassem como pressupostos para as práticas educativas aqueles considerados na EPS. Quando necessário, foram consultadas outras fontes para complementação das informações.

Os dados da pesquisa documental foram tratados de forma descritiva, enquanto aqueles das entrevistas sofreram análise de conteúdo.

A análise da compreensão dos profissionais sobre a existência ou ausência de políticas públicas com enfoque em educação popular, a partir das entrevistas, possibilitou a elaboração de três categorias: (1) reconhece a existência de políticas públicas; (2) desconhece a existência de políticas públicas; e, (3) acredita que existam políticas públicas, mas as desconhece.

Na primeira delas, foram incluídas falas apenas de profissionais de Recife, onde grupos desenvolvidos por ACS representaram a materialização do direcionamento para a prática da EPS na atenção básica. Entretanto, debateu-se a falta de apoio institucional para seu desenvolvimento, apesar de aprovados no Plano Municipal vigente. A criação do Movimento de Educadores Populares (MEP), possibilitando a organização dos ACS, foi a maneira encontrada pelos educadores para o fortalecimento da proposta e parece trazer efeitos positivos, no sentido de oferecer condições mínimas para a sustentação das ações desenvolvidas junto à comunidade. Outro ponto levantado foi a falta de integração dos profissionais de nível superior na proposta, dificultando, também, o processo de expansão da EPS.

Na segunda categoria, desconhecendo a existência de políticas públicas, foram identificadas falas majoritariamente de profissionais e gestores de Florianópolis. Os profissionais consideraram que a inexistência poderia ser justificada pelo fato de que mesmo sem sua inserção direta, a EPS deveria se efetivar por conta de outras políticas públicas ou diretrizes do SUS, especialmente pela simples instituição da Estratégia Saúde da Família, muitas vezes não demonstrando compreensão clara dos preceitos da educação popular. Para aqueles que compreendem a educação popular como uma forma diferenciada de promover a relação educativa em saúde, essa é uma prática dependente de uma identificação pessoal com um tipo de relação dialógica e não de um direcionamento institucional efetivo.

Na última categoria encontrada, os profissionais acreditam na existência de políticas públicas, mas não conseguem identificá-las. Novamente é verificada pouca clareza sobre a EPS, associada à delegação de responsabilidade pela formulação e execução destas políticas a outros setores da Secretaria de Saúde ou a outras categorias profissionais.

A pesquisa documental, por sua vez, permitiu identificar que, apesar de a EPS não ser o referencial adotado em todas as proposições e metas estabelecidas no Plano Municipal de Saúde de Recife, identifica-se um processo de incorporação da educação popular como estratégia de abordagem educativa na saúde, em busca da constituição de cidadãos críticos e participativos. Outros documentos municipais apresentam também uma Proposta de Educação Popular em Saúde focada na atenção básica.

O fato das experiências de Recife serem recentes e pouco analisadas apresenta-se como uma limitação deste estudo, devido à carência de maturação das propostas e não se tendo informações se foram ou não implementadas. Entretanto, poucas são as propostas pautadas pela educação

popular na área da saúde, principalmente no que se refere a esta como diretriz de gestão, sendo, então, importante apresentar a proposta deste município.

Em Florianópolis, o Plano Municipal de Saúde apresenta diretrizes para as práticas de educação em saúde ainda centradas na segmentação do indivíduo, na desvalorização de seu saber e na prescrição de mudanças de comportamentos e hábitos como ação de promoção da saúde.

Por fim, os resultados encontrados denotam a necessidade de fortalecimento da educação popular nas políticas públicas de saúde adotadas pelos municípios estudados, apesar de ser possível perceber um processo de incorporação da EPS enquanto estratégia de abordagem educativa em Recife.

Neste município, os esforços estão concentrados em grupos coordenados por ACS, o que pode ser considerado ao mesmo tempo uma fragilidade e uma potencialidade. O papel do ACS enquanto educador popular em saúde fortalece seu compromisso com a saúde de sua comunidade e o transforma em um agente de mobilização e transformação social. Por outro lado, a não incorporação dos demais profissionais nesta estratégia acaba por reduzir a EPS a uma prática de poucos, como se estivessem separados em guetos. Além disso, o apoio da Secretaria Municipal de Saúde ainda parece incipiente, não denotando à EPS um status de prioridade para a gestão.

Em Florianópolis/SC, por sua vez, pouco ou nenhum direcionamento para o desenvolvimento da EPS na atenção básica foi encontrado na análise do Plano de Saúde, o que foi corroborado pelas falas dos entrevistados.

Por fim, os resultados alcançados não denotaram influência da presença ou ausência da Universidade nas UBS sobre as práticas dos profissionais e seu entendimento sobre a ação educativa. Ainda, observou-se que a incorporação da EPS nas políticas públicas direcionadas para a atenção básica, apesar de poder significar uma potencialidade para a construção compartilhada do cuidado, é ainda incipiente, mesmo que mais avançada em um dos municípios estudados, onde o diferencial tem sido o compromisso de profissionais que acreditam na proposta, principalmente ACS.

Portanto, é preciso buscar a institucionalização de uma proposta de educação em saúde nos municípios brasileiros que caminhe rumo à construção de um SUS integral, apresentando-se a educação popular como potencial instrumento para a promoção de autonomia e de mobilização coletiva.