

# CAPÍTULO 7 – A UTILIZAÇÃO DE EVIDÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO E NA EXPANSÃO DA REDE PERNAMBUCANA DE MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS

RONICE FRANCO DE SÁ<sup>1</sup>, VALDILENE SCHMALLER, ROSANE SALLES, SOCORRO FREIRE

## Resumo

*A intervenção inicial objetivava melhorar a qualidade de vida da população de cinco municípios do estado de Pernambuco. O projeto teve êxito em obter evidências e utilizá-las como fonte para uma formação específica continuada e para a reflexão sobre a prática nas comunidades participantes. O reconhecimento de parceiros externos de outros estados do Brasil, do Japão e do Canadá, bem como o estímulo do Governo Estadual – que queria obter evidências antes de se envolver na difusão da experiência – possibilitou a expansão da Rede para 21 Municípios Saudáveis<sup>2</sup>.*

**Palavras-chave:** Formação; Intersetorialidade; Expansão; Pernambuco; Rede; Municípios Saudáveis.

## A intervenção

De dezembro de 2003 a novembro de 2008, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), o Governo do Estado de Pernambuco (governo) e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) conduziram um projeto em cinco municípios pernambucanos. O projeto objetivava melhorar a qualidade de vida da população local mediante a sua participação no poder e a construção de um mecanismo que articulasse sociedade civil e gestores locais com a implantação de dispositivos de concertação intersetorial. O projeto iniciou-se com um estudo de avaliação do capital social local (MELO FILHO, FRANCO DE SÁ e CHUMA, 2007). Durante a execução do projeto foram desenvolvidos dois eixos considerados estruturadores da ação: a) uma formação continuada; e b) um dispositivo de atuação por níveis (mecanismo Bambu), ambos apresentados na figura 1. O mecanismo tem atuação em três níveis (YUASA, FRANCO DE SÁ, PINCOVSKY e SHIMANOUCI, 2007): no nível micro, trabalha-se com oficinas animadas por voluntários e/ou representantes da gestão local que identificam potencialidades, desejos e necessidades que tentam mudar as condições cotidianas de vida. O nível meso tem relação com as ações que necessitam de articulação entre os gestores e a população, de compromisso político, de participação social e de intersetorialidade. Nesse nível, as articulações são planejadas e desenhadas nos Espaços de Articulação e Promoção de Políticas Públicas Saudáveis (EAPPPS). No nível macro – realtivo ao intercâmbio de experiências entre os municípios –, necessitou-se apresentar evidências capazes de envolver o governo do estado e os municípios para difundir a experiência. Para isso, a equipe da UFPE foi buscar parceiros externos de outros estados do Brasil e do Canadá para dar sustentação às avaliações dos mecanismos e das ações dos voluntários em cada um dos municípios.

1. NUSP/UFPE ronicefranco@hotmail.com

2. Em 2011.

## As evidências

Desde o início do projeto, o governo estadual queria obter provas das realizações advindas do mecanismo Bambu, construído de maneira participativa pela equipe técnica do projeto e pelos representantes dos municípios antes de se engajar efetivamente na expansão para outras localidades. Esse processo foi muito difícil uma vez que o governo estadual precisava de resultados concretos diante de um enfoque considerado a princípio muito abstrato. No início, analisaram-se os contextos locais e identificaram-se líderes autênticos com o apoio de estagiários de diversos cursos da UFPE. Identificaram-se perfis locais enfatizando elementos como confiança, entreatura, autoestima, necessidades e, mais especificamente, potencialidades locais (cognitivas, políticas, institucionais, coletivas e individuais).

## A utilização das evidências

Os resultados desses estudos evidenciaram a presença de líderes que necessitavam de apoio externo para agir e refletir sobre a sua ação, bem como para aprender a participar e a interagir. A dependência do apoio de atores externos é uma característica do contexto do interior nordestino. A equipe técnica da UFPE aprendeu que era necessário facilitar a comunicação e a coordenação entre os líderes, os voluntários e os gestores locais. Os líderes e os voluntários precisavam de diretrizes para orientá-los sobre a ação cidadã, bem como de modelos nos quais se apoiar, se mobilizar, se organizar e se espelhar para uma ação autônoma. Assim, construiu-se o método Bambu – nível micro (FRANCO DE SÁ *et al.*, 2008) –, um método flexível que permite adaptações de acordo com os contextos e que prioriza ações afirmativas e indica como planejar e monitorar ações, principalmente aquelas com maior grau de governabilidade pelo coletivo participante de cada oficina. As ações que exigem articulação com a gestão local são estudadas e discutidas em concertação intersetorial nos EAPPS (FRANCO DE SÁ, NISHIDA e COUTINHO, 2009).

A população apresentou necessidade de pessoas-chave que pudessem monitorar localmente as ações. Dessa forma, uma formação específica para “promotores de municípios saudáveis” foi preparada e executada. A formação foi preparada mediante os achados provenientes das oficinas Bambu e levando em consideração os contextos social, cultural, econômico e político local. A formação foi oferecida a representantes da gestão local e a voluntários da sociedade civil. Várias adaptações foram necessárias. Houve, por exemplo, aumento da quantidade de cursos e de locais para a formação desses agentes da intersetorialidade. Também aumentou-se a participação em encontros e a participação nos comitês gestores do projeto (e da Rede Pernambucana de Municípios Saudáveis nascida desse projeto). A princípio, a formação foi promovida pela JICA e logo em seguida teve apoio do Ministério da Saúde.

Os promotores de municípios saudáveis, em sua maioria, trabalham como voluntários, o que se constitui em um desafio para a população local que possui necessidades essenciais a serem satisfeitas. A presença da equipe de monitoramento estimula a perseverança dos voluntários. O monitoramento foi realizado a princípio para motivar os participantes dos municípios. Em seguida o monitoramento foi desenhado a partir de ferramentas alicerçadas na análise de con-

trovérias (POTVIN e AUMAÎTRE, 2010) inspirada na sociologia da tradução (CALLON, 1986). Tentou-se apoiar os municípios para refletir sobre as controvérsias e os diferentes saberes em jogo na sua ação. Esse momento ajuda a avaliar e a reorientar suas práticas, em tempo real.

Os resultados do monitoramento começaram a ser apresentados em seminários e congressos nacionais e internacionais. Essas atividades propiciaram convites para fazer parte de pesquisas nacionais (sobre determinantes sociais) e para colaborar com projetos internacionais. A visibilidade trazida e o reconhecimento exterior facilitaram o envolvimento do governo estadual, uma vez que a UFPE havia trabalhado com parceiros renomados vulgarizando resultados de pesquisa, monitoramentos e práticas. A aproximação do Ministério da Saúde também facilitou o reconhecimento por parte do governo estadual.

Dessa forma, remarcou-se que a universidade exerceu um potente papel de agente de mobilização, de difusão e de divulgação construindo novos conhecimentos, fortalecendo assim a participação dos municípios e trazendo apoio da equipe japonesa e de parceiros externos ao estado. Essa ação foi fundamental para promover a expansão (*scaling up*) do projeto inicial. Isso se explica pela confiança que as pessoas dos municípios atribuem à participação da universidade considerada como “não filiada” a partidos políticos ou a projetos de governos específicos. Essa experiência destaca um papel mediador da universidade no estabelecimento e reforço de linhas entre governo e sociedade civil.

Representantes de outros municípios se interessaram a participar desse processo coletivo de mudança. Essa possibilidade não estava prevista na escala que aconteceu. Dessa maneira, mesmo com o fim do financiamento inicial, uma rede estadual de municípios saudáveis. Hoje, 21 municípios do estado de Pernambuco participam da Rede.

## Conclusão

A experiência destacou a dificuldade em demonstrar os fundamentos da Promoção da Saúde e da estratégia de Municípios Saudáveis para os governos, sem que se apresentem evidências mínimas de efetividade. O fato de a ação alicerçar-se em mudança de atitudes, de condições de vida e de processos participativos nas tomadas de decisão implica processos longos que são também considerados muito abstratos para governos (quer sejam estaduais, regionais ou locais). Toda a atuação deve repousar sobre um conhecimento refinado dos contextos e das controvérsias locais a fim de facilitar a coordenação entre as pessoas que pretendem se engajar num processo de empoderamento. Para os governos, esse processo é considerado muito abstrato e muito longo. As evidências para que o governo pudesse assumir de maneira confortável a difusão da Rede apontam para o plano de trabalho estruturado, alicerçado tanto em estudos, pesquisas e monitoramento, quanto na existência de um mecanismo construído participativamente e de uma formação bem avaliada pelos pares. Também o trabalho com parceiros renomados ajudou na adesão e na expansão dos municípios integrantes da Rede.

O fato de se apoiar em pesquisas, de trabalhar de maneira participativa e intersetorial em todas as etapas, de ter pares sensíveis aos mesmos valores e de vulgarizar os resultados facilitou o processo da construção da Rede Pernambucana de Municípios Saudáveis.

## Referências Bibliográficas

CALLON, Michel. Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles de Saint-Jacques dans la Baie de saint-Brieuc. **Année Sociol.**, vol. 36, p. 196-223, 1986.

FRANCO DE SÁ, Ronice; ARAÚJO, Janete; FREIRE, Maria do Socorro; SALLES, Rosane *et al.* **Manual do método bambu**. Recife: Editora UFPE, 2008.

FRANCO DE SÁ, Ronice; NISHIDA, Misa; COUTINHO, Luiz (Orgs.). **Histórico, avaliação e repercussões do Projeto Municípios Saudáveis no Nordeste do Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2009.

MELO FILHO, Djalma; FRANCO DE SÁ, Ronice; CHUMA, Junko (Orgs.). **Avaliação do capital social da área de abrangência do Projeto Municípios Saudáveis no Nordeste do Brasil**. Recife: Bagaço, 2007.

POTVIN, Louise; AUMAÎTRE, F. Les partenaires: espaces négociés de controverses et d'innovations, In: POTVIN, L.; MOQUET M-J.; JONES, C.M. (Eds.). **Réduire les inégalités en santé**. Saint-Denis: INPES, 2010. p. 318-325. Collection santé en action.

YUASA, Motoyuki; FRANCO DE SÁ, Ronice; PINCOVSKY, Sheila; SHIMANOUCI, Norio. Emergence model of social and human capital and its application to the Health Municipalities project in Northeast Brazil. **Health Promot Int.**, vol. 22, n. 4, p. 292-298, 2007.