

FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO URBANA E SAÚDE: UMA ABORDAGEM BASEADA EM PROBLEMAS

JORGE CASTRO, MARCELO FREITAS, MARCELO ARAUJO, and
CLEMENTINA FELTMANN

RESUMO

O trabalho apresenta os resultados de um processo de formação profissional de especialização lato sensu que capacite alunos a atuar na gestão urbana das cidades, a partir do desenvolvimento de habilidades e competências que os permitam, na escala urbana, identificar determinantes e apresentar intervenções que incorporem a variável saúde em suas múltiplas dimensões. O curso, estruturado a partir de um ambiente didático-pedagógico multiprofissional e baseado em problemas, procura abarcar os diversos campos de conhecimentos relacionados a análise da cidade e à construção de políticas e indicadores de qualidade de vida dos seus habitantes e de sustentabilidade dos ambientes urbanos.

Marcelo Bessa de Freitas

Jorge Azevedo de Castro

Marcelo Guimarães Araújo

Clementina dos Santos Feltmann

INTRODUÇÃO

Esta formação justifica-se em termos de urgência, relevância e pertinência da relação determinante das políticas, programas e projetos de ocupação e expansão urbana nas grandes cidades e o processo saúde-doença. Esta relação induz a criação de projetos pedagógicos que aproximem os diferentes atores, suas intencionalidades e ações diante de tal complexidade, na busca por melhores intervenções e soluções.

O Relatório da ONU de 2014 demonstra que o perfil habitacional e produtivo da população mundial cada vez mais se caracteriza, acentuadamente, pelo cenário urbano, neste sentido, as projeções mais otimistas indicam que até o ano de 2050, cerca de 2,5 bilhões de pessoas estarão vivendo em zonas urbanas, em grandes cidades e metrópoles. No Brasil, segundo o último censo de 2010, 160.925.792 milhões de pessoas viviam em áreas urbanas do país, ou 84% da população.

Neste sentido é fundamental o aprofundamento de temas de interesse da saúde pública, que explorem investigações dos diferentes determinantes sociais da saúde urbana, como foi destacado na última Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvido Urbano Sustentável realizada em outubro de 2016 no Peru, no âmbito da Organização Mundial de Saúde. A publicação referência desta conferência apontou a saúde como o pulso norteador de uma nova agenda urbana para o planejamento das cidades no século XXI. Portanto, a atividade de formação justifica-se sobretudo a partir deste contexto, além do permitir uma contribuição direta à formulação de estratégias visando a Agenda 2030, dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Com o objetivo de acompanhar de modo mais próximo e reflexivo estes cenários e tendências inicia-se em 2014, no Departamento de Saneamento e Saúde Ambiental-

DSSA, uma discussão sobre a constituição do grupo de pesquisa em saúde urbana, que busca articular pesquisa e processos de formação que reflitam as preocupações crescentes com as questões de saúde coletiva relacionadas ao crescimento urbano e aos problemas de gestão e planejamento urbanos observados em regiões metropolitanas do país. A formação também justifica-se no contexto institucional, tendo em vista a designação da Fiocruz, em 2010 como Centro Colaborador em Saúde Pública e Ambiental pela Organização Pan-Americana de Saúde, a fim de liderar projetos de formação e pós-graduação voltados aos países latino-americanos, visando, dentre outras ações, catalisar e promover experiências bem sucedidas na área da saúde urbana. Outro fato relevante neste contexto, relaciona-se à participação da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), em 2011, na Conferência Internacional em Saúde Urbana, realizada em Belo Horizonte. Também em 2011, com o intuito de mapear iniciativas desta temática no Brasil, a ENSP promove a I Oficina Brasileira de Saúde Urbana visando a construção de políticas públicas integradas de saúde, ambiente e urbanismo.

Ainda nesse contexto, ressalta-se o acordo de cooperação internacional, firmado em 2016, entre o Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT) da Universidade de Coimbra e a ENSP, a fim de permitir o intercâmbio de experiências no âmbito da saúde urbana e do planejamento urbano, buscando articular pesquisa e processos de formação que atendam às crescentes demandas da saúde pública relacionadas ao crescimento urbano e aos problemas de gestão observados nas regiões metropolitanas do país. Neste sentido, a primeira dessas experiências formativas ocorreu em junho de 2016, através do curso de inverno em *Gestão Urbana e Saúde Pública no Contexto do Rio Cidade Olímpica*. No curso foram abordados os temas do saneamento, requalificação de espaços urbanos, mobilidade urbana e conflitos sociais relacionados ao planos, programas e políticas de expansão urbana e reescalonamento espacial da região metropolitana do Rio de Janeiro. A relação entre o ambiente construído sob intervenção dos grandes megaprojetos e os determinantes sociais e urbanos da saúde torna-se a questão central destacada na pauta deste curso, assim como, a matriz das políticas urbanas de saúde, ambiente, mobilidade, ocupação do solo e habitação, que configurem cenários onde se desenvolvem suas disciplinas, respondendo, dessa forma, às respectivas demandas de processos de formação profissional que possam e venham atuar no contexto urbano das cidades saudáveis, sustentáveis e socialmente justas.

Portanto, o maior desafio desta formação profissional assenta-se na perspectiva de superar os desafios práticos e metodológicos envolvidos na relação saúde e cidade, de um lado ampliar a tese da promoção da saúde em todas as políticas, de outro incorporar a determinação social da saúde nos modelos atuais do planejamento urbano.

Abordagem Pedagógica

A concepção pedagógica adotada no curso de 406 horas se baseou em experiências formativas baseadas em problemas aplicada ao contexto urbano das cidades e metrópoles. Fundamenta-se na construção de currículos que criem capacidades de articular e mobilizar conhecimentos. Trabalha com desenvolvimento integrado de atributos cognitivos, psicomotores e afetivos que levem a práticas bem sucedidas no cotidiano dos profissionais. A abordagem dialógica da competência valoriza o contexto

dessas práticas, possibilitando uma integração maior entre as instituições formadoras e os prestadores de serviços, usuários e organizações sociais. Assim o currículo do Curso de Gestão Urbana e Saúde foi desenvolvido na abordagem da pedagogia de aprendizagem baseada em problemas (ABP), associada à perspectiva da autonomia (Borochovcicius e Barboza, 2014).

A ABP lança raízes na ativação e elaboração do conhecimento prévio que os alunos são capazes de levar à sala de aula, através dos relatos de suas próprias experiências do vivido, do percebido e concebido. Segundo Dewey (1959), seu formulador, a educação representa a reconstrução desta experiência. A atividade humana se constitui enquanto experiência quando se percebe conscientemente que a ação produz mudanças no seu território pela reflexão sobre as questões que fazem o indivíduo agir. Caso contrário, o aprendizado será superficial, sem significado. Sua síntese é, portanto, aprender fazendo (no original, *learning by doing*).

Dewey apresenta a experiência reflexiva como um processo que se desdobra em cinco etapas:

1. Momento de perplexidade diante de uma situação–problema;
2. Interpretações hipotéticas sobre o problema;
3. Exploração da análise dos aspectos que explicitam o problema;
4. Reelaboração da hipóteses iniciais;
5. Teste das hipóteses pela intervenção sobre a realidade, de modo a verificar consequências.

Segundo Tavares e col. (2013), na experimentação é possível discernir relacionamentos, o que para Dewey (1959) é a substância do aprendizado. Já segundo Paulo Freire (1987), a problematização é uma abordagem que permite superar a tradicional transmissão de conteúdos na educação, e despertar uma educação crítica e libertadora, fundada na experiência de vida dos alunos. Assim, por meio de um *mix* utilizando ambas abordagens, cada aluno é envolvido como sujeito ativo na produção de conhecimentos e práticas, tornando-se o eixo central do processo, enquanto o professor deixa de lado o papel de transmissor de informações, para se tornar tutor na construção da autonomia progressiva do aluno. No decorrer do curso o aluno é estimulado a buscar a construção do seu conhecimento a partir de algumas aulas expositivas e, sobretudo, ao diálogo permanente com seus colegas e tutores, que por seu turno, o habilita, a elaborar uma proposta de intervenção sobre a sua realidade social e histórica, tornando-se sujeito e objeto de um processo de aprendizagem conjunto dentro de um grupo maior.

Como ferramentas metodológicas utilizadas no curso, destacamos as seguintes:

- Situações-problema: Apresentadas pelo corpo discente visam proporcionar o início de um processo reflexivo individual e coletivo, com temas que orientam a busca ativa de conteúdos (informações, conceitos, estratégias, etc.) capazes de fomentar o diálogo.
- Relatos de prática: é o meio de construção de uma situação-problema a partir da experiência discente. Os relatos escolhidos foram tratados como uma situação-problema.

- Caixa de ferramentas: é um recurso para ofertar materiais importantes, como livros, textos, filmes, reportagens, depoimentos, e outros, apresentados a partir de uma busca empreendida pelos alunos.
- Resenha das aulas: professores e profissionais convidados abordam temáticas no desenvolvimento das unidades de aprendizagem que resultam em resenhas a serem produzidas por cada um dos alunos, com a finalidade de aprofundar conceitos e conteúdos e estabelecer relações com a sua prática.
- Portfólio: é um instrumento pedagógico que permite ao aluno sistematizar os aprendizados e as produções individuais e coletivas nos caminhos percorridos aos longo do curso. É um registro do processo de aprendizagem.
- Trabalho de Conclusão do Curso (TCC): é o trabalho final de cada aluno, que consiste em um plano de intervenção viável com vista a equacionar ou melhorar problemas.

O curso foi organizado em quatro unidades de aprendizagem. A unidade 1 abordou a políticas públicas que organizam e regulam os sistemas e objetos das cidades. O objetivo é habilitar os alunos a reconhecer os mecanismos de planejamento e gestão nas políticas públicas urbanas, com ênfase na formulação jurídica-normativa e nos instrumentos orçamentários de execução de metas, participação social e pactos de gestão estratégica, especialmente nas áreas da saúde pública, mobilidade urbana, habitação, ocupação e uso do solo, ambiente e saneamento. Como objetivos específicos analisou estes mesmos instrumentos, sobretudo, aos que convergem à área da saúde pública, na esfera do Sistema Único de Saúde, ao planejamento urbano, na esfera dos planos diretores de desenvolvimento urbano e no âmbito da política nacional de meio ambiente e suas diretrizes. Dentre estes objetivos específicos analisa-se a rede de atores, setores e fatores dos domínios indicados na gestão das políticas públicas e seus níveis de proximidade, correlações e mediações, identificando os micro e macro determinantes sócio-urbanos que atuam na manutenção do quadro de morbimortalidade da população.

A unidade 2 avança na identificação e discussão das práticas institucionais e organizacionais que permitam a transversalidade e intersectorialidade da informação e da decisão no contexto de um modelo de governança democrática territorial e suas implicações sobre o planejamento e execução de políticas de saúde, urbanas e ambientais. Dentre seus objetivos específicos, analisa-se a capacidade das instituições e organismos em compartilhar práticas e informações, correlacionando as políticas de áreas diversas à abordagem da “saúde em todas as políticas”, a partir da identificação de parâmetros de interseções. Analisa-se a influência da governabilidade de programas, planos e projetos, como determinantes sócio-urbanos, sobre a saúde pública, no contexto das doenças transmissíveis e doenças não-transmissíveis, crônicas e degenerativas. Busca inferir sobre a evolução da transição demográfica e epidemiológica da população urbana em função de suas políticas urbanas e ambientais, estabelecendo indicadores de desempenho válidos para o conjunto de organismos e instituições que intervêm no território e sua relação com a saúde da população, de modo a dimensionar o impacto da participação popular nas organizações, enquanto fóruns reconhecidos ou redes independentes de acompanhamento e discussão da política de saúde e planejamento urbano.

Na terceira unidade são discutidos os desafios e estratégias de uma governança democrática territorial urbana em saúde. Visa habilitar os alunos a desenvolver um visão crítica e estratégica sobre as políticas, planos e programas que tem determinado historicamente a expansão territorial urbana de uma cidade ou metrópole. A unidade dá ênfase aos planos diretores de desenvolvimento urbano e aos programas de desenvolvimento regional e suas influências nos processos de periferação, mobilidade e reescalonamento espacial e territorial. A unidade também tem como objetivo a compreensão dos processos saúde-doenças correlacionados a tais verticalidades, de modo a se pensar nas diferentes estratégias e horizontalidades fundamentais, tanto na qualificação de uma governança democrática territorial como na elaboração de propostas alternativas ao planejamento e desenvolvimento urbano de uma cidade, de modo que se avance na análise dos diferentes conflitos e disputas políticas e cognitivas presentes em territórios urbanos, decorrentes de práticas e padrões hegemônicos de ocupação urbana nas cidades e metrópoles e suas possíveis consequências nas condições de vida e saúde da população. Ao fim da unidade é proposto aos alunos que desenvolvam um plano participativo e estratégico como alternativa, viável e desejável, aos modelos hegemônicos de ocupação e uso do solo de uma cidade.

A última e quarta unidade é dedicada a apresentação do plano de ação ou intervenção para um território e/ou instituição (comunidade, bairro, escola, serviço de saúde etc.). O plano de intervenção configurado sob um formato de trabalho de conclusão de curso (TCC) consistiu em formular e desenhar um plano de ação, de aplicação viável, de maneira a solucionar problemas ou melhorar condições de um determinado território, com enfoque integral na saúde urbana. Para a formulação do plano de ação os alunos foram orientados a incluir os seguintes conceitos-chave apresentados e discutidos no curso: intersetorialidade, territorialidade, participação comunitária, equidade, inclusão social, acessibilidade, mobilidade, saneamento e habitação.

RESULTADOS

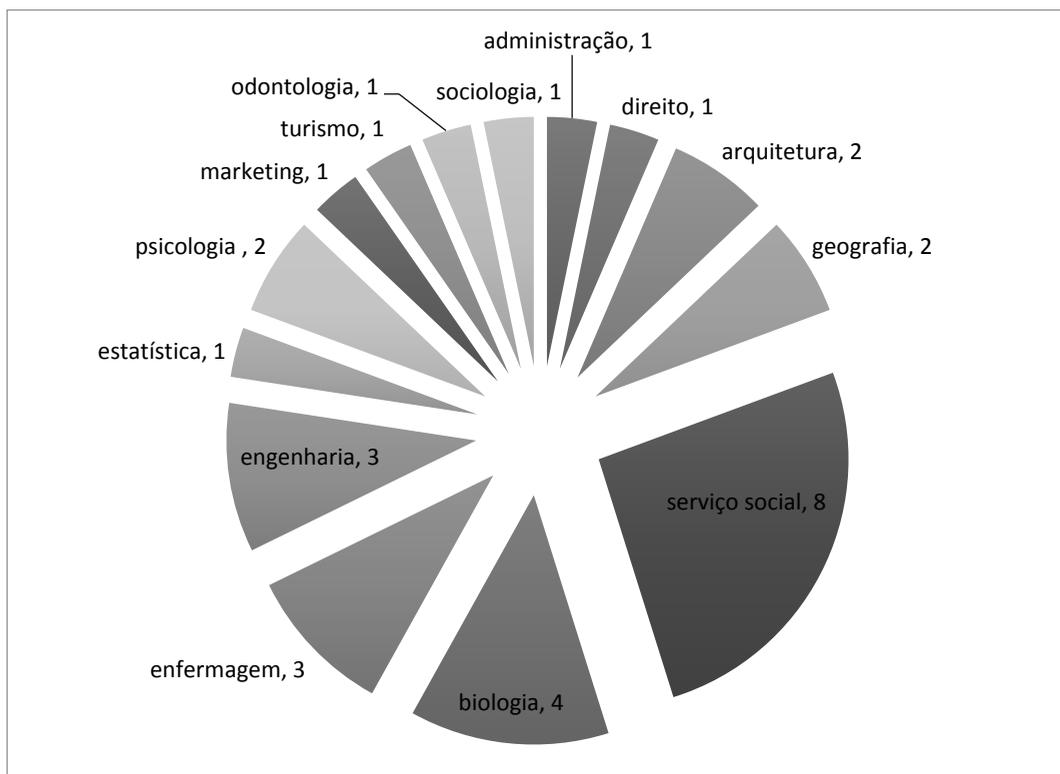
Quanto ao processo seletivo

Foram recebidas 140 inscrições na plataforma de inscrição *on line* da Escola Nacional de Saúde Pública, dessas, 48 inscrições foram homologadas, segundo os critérios publicados no edital do curso, e finalmente 31 alunos foram selecionados após entrevista. Houve 3 desistências antes do início do curso (sem justificativas) e 3 desistências durante o curso (com justificativas) No total, 25 de alunos finalizaram e defenderam o TCC, representando uma taxa de evasão de 19,35%.

Sobre o Perfil Discente

Perfil discente obtido demonstrou uma ampla variação de formações que se interessaram pelo tema. Assistência Social e Biologia, foram as formações mais representativas, 8 e 4 respectivamente (ver gráfico 1).

Gráfico 1 – Perfil de alunos do curso de gestão urbana e saúde, considerando a área de formação



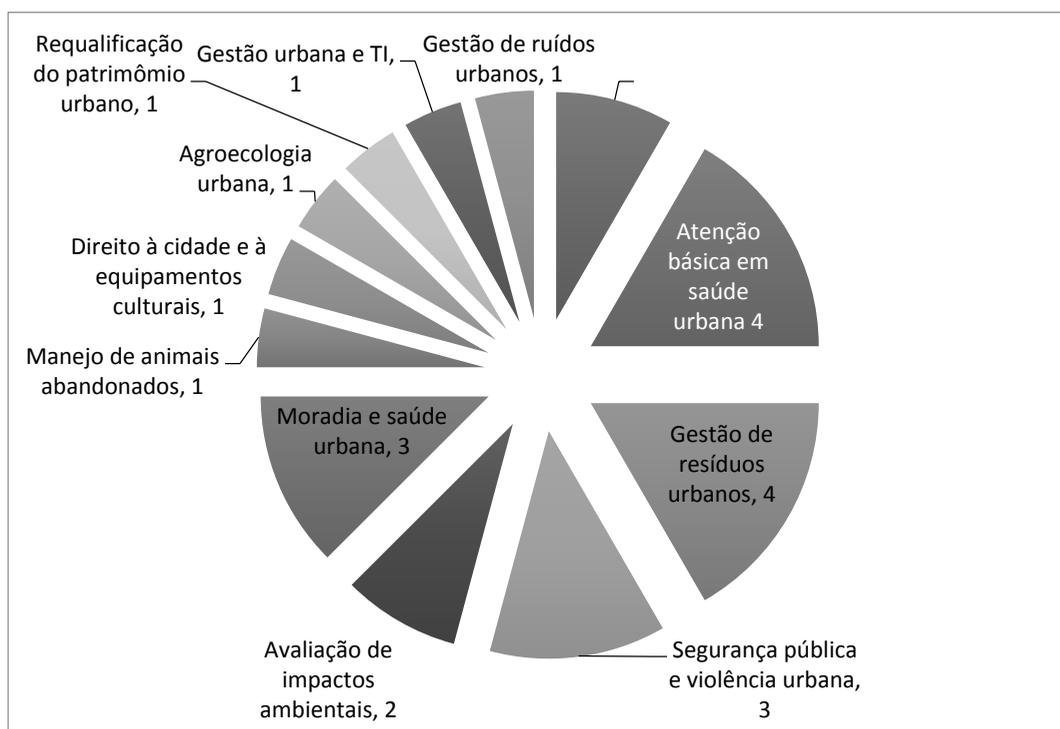
Sobre as Estratégias Pedagógicas

Ao fim do curso foram apresentados 75 relatos de práticas e 600 sínteses de relatos de prática e 300 sínteses produzidas a partir das 12 de situações problemas discutidas ao longo do ano letivo. O conteúdo deste material deu forma aos 25 portfólios apresentados pelos alunos. Foram realizadas ainda 3 visitas de campo, uma à estação de transferência de resíduos sólidos no Caju, outra ao território de Manguinhos, particularmente à Clínica da Saúde Victor Valla, e por fim uma visita ao bairro da Ilha da Madeira em Itaguaí.

Sobre a Tipologia dos Planos de Intervenção

Os temas foram muito variados e versaram sobre os problemas vividos, percebidos e concebidos pelos alunos durante o curso, expressados tanto pelas situações-problema, quanto pelos relatos de suas práticas, visitas de campo e seus modos de vida (ver gráfico 2)

Gráfico 2 – Tipologia dos trabalhos de intervenção



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade dos problemas urbanos demanda uma visão holística e interdisciplinar. Para tal, é necessário que os profissionais envolvidos no planejamento urbano e fora deste influenciem e intervenham nos processos decisórios que envolvam a construção de planos diretores e demais instrumentos de gestão urbana a partir da inclusão da visão e análise dos determinantes sociais da saúde. A abordagem pedagógica utilizada estimula os alunos a discutir e refletir sobre a realidade dos problemas vividos, percebidos e concebidos, além disso, consideramos que a abordagem dialógica empregada no curso incentiva uma maior percepção para a busca de intervenções que sejam adequadas ao contexto território-população.

BIBLIOGRAFIA

BOROCHOVICIUS E; BARBOZA JCT. Aprendizaje Basado en Problemas: un método de enseñanza- aprendizaje y sus prácticas educativas. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.22, n. 83, p. 263-294, abr./jun. 2014.

DEWEY, J. Democracia e Educação: introdução à filosofia da educação. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

FREIRE P. Pedagogia do oprimido. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1987.

TAVARES MLF; ZANCAN L; ROCHA RM. Curso de especialização: promoção da saúde e desenvolvimento social. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Sergio Arouca/Escola de Governo em Saúde, 2013.