

Programa Ambientes Verdes e Saudáveis - uma política pública popular integrada

Green and Healthy Environments Program - an integrated popular public policy

Programa Ambientes Verdes y Saludables - una política pública popular integrada

Cleomar Souza Manhas¹

RESUMO

Esse artigo tratará da pesquisa² realizada acerca do Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS) da Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Município de São Paulo. Esse programa é uma política intersetorial que integra ações de ambiente e saúde, por meio de processos educativos, voltados para agentes comunitárias de saúde. O objetivo da pesquisa foi verificar se os processos que envolvem educação não-formal, ou educação popular são capazes de contribuir com a construção de nova cultura e novas subjetividades promotoras de políticas públicas populares integradas, de emancipação comunitária e de desenvolvimento sustentável. O método utilizado foi pesquisa semi-participante e o seu marco teórico, dentre outros, acorda com Boaventura de Sousa Santos, que advoga o desenvolvimento do Terceiro Pilar de sustentação da modernidade, a Comunidade, como fator determinante para o nascimento de um novo paradigma de desenvolvimento sustentável. Os principais pontos que devem ser ressaltados como resultados foram o protagonismo das agentes, a intersetorialidade da política e seu potencial emancipador, além da construção do conceito de políticas públicas populares e integradas.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Sustentável; Políticas Públicas Populares Integradas; Comunidade; Saúde; Meio Ambiente; Educação Popular.

ABSTRACT

This article will focus on the survey on Green and Healthy Environments Program (GEHP). This is a program of the Secretariat of the Green and the Environment of São Paulo Municipality. This program is also an intersectoral

¹ Educadora, doutora em educação: currículo pela PUC/SP. Assessora de políticas para crianças e adolescentes do Instituto de Estudos Socioeconômicos- INESC. cmanhas@uol.com.br

² A pesquisa foi realizada para elaboração da tese de doutorado defendida em dezembro 2008 na PUC/SP.

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

policy that integrates actions of environment and health through educational processes focused on community health agents. The objective of this research was to determine whether cases involving non-formal education or popular education are able to contribute to the construction of new culture and new subjectivities that promote popular and integrated public policies of community empowerment and sustainable development. The method used was semi-participatory research and its theoretical framework, was based among others on the approach of Boaventura de Sousa Santos, who advocates the developing of a third pillar of support for modernity namely the Community, as a determinant for the birth of a new paradigm of sustainable development. The main points to be emphasized as study outcomes are the role of community health agents; the intersectoral nature of the policy and its emancipatory potential, and the building of the concept of popular and integrated public policy.

KEYWORDS: Sustainable Development; Public Policy Rated Integrated; Community; Health; Environment; Popular Education.

RESUMEN

Este artículo describe la investigación realizada del Programa Ambientes Verdes y Saludables (PAVS) de la Secretaría del Verde y Medio Ambiente del municipio de São Paulo. El programa es parte de una política intersectorial que integra acciones sobre el ambiente y la salud mediante procesos educativos dirigidos a los agentes comunitarios de salud. El objetivo de la investigación fue verificar si los procesos de educación informal o educación popular pueden contribuir a la creación de una nueva cultura y nuevas subjetividades que promuevan políticas públicas populares integradas de emancipación comunitaria y de desarrollo sostenible. El método utilizado fue la investigación semi participativa y su marco teórico, entre otros, está de acuerdo con Boaventura de Sousa Santos, quien fomenta el desarrollo del Tercer Pilar de sustentación de la modernidad, la comunidad, como factor determinante para el nacimiento de un nuevo paradigma de desarrollo sostenible. Los principales puntos de los resultados que deben resaltarse son el protagonismo de los agentes, la interacción de diversos sectores políticos y su potencial emancipador, además de la creación del concepto de políticas públicas populares integradas.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo sostenible, políticas públicas populares integradas, comunidad, salud, medio ambiente, educación popular.

INTRODUÇÃO

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

Há, atualmente, uma discussão em torno dos conceitos de desenvolvimento sustentável e sua coerência para com a sustentabilidade capaz de alterar os modelos de crescimento predatório que a humanidade conheceu e praticou até a atualidade.

O substantivo desenvolvimento deve ser revisitado em sua acepção e em seu conteúdo, juntamente com o adjetivo sustentável para se verificar se está de acordo com as propostas pensadas quando de seu surgimento, ou seja, a partir da crise do petróleo, no início da década de 1970, quando se deixou de pensar que esse recurso era infinito, assim como outros recursos naturais renováveis e não-renováveis.

O livro *Limites do Crescimento* (1971), do Clube de Roma,⁽³⁾³ traz um dos primeiros registros do termo “Desenvolvimento Sustentável” e apresenta a redução da natalidade nos países terceiro mundistas como a grande solução para os futuros problemas ambientais, além de propor o que nomeia por desenvolvimento zero, considerando o mundo como um bloco homogêneo, sem destacar as enormes diferenças que separavam e separam desenvolvidos de subdesenvolvidos (LEFF, 2008). Também naquele ano ocorreu o Painel Técnico em Desenvolvimento e Meio Ambiente, em Founex, na Suíça, quando delinearão dois problemas diferentes, os decorrentes da falta de desenvolvimento, como a pobreza e o saneamento básico; e os decorrentes do desenvolvimento como a poluição industrial e o consumo elevado. Surgia ali o conceito de ecodesenvolvimento.

Esse momento foi sucedido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em Estocolmo (1972), que teve o desenvolvimento, o crescimento econômico e o meio ambiente como temas centrais. O evento foi marcado por discussões acaloradas sobre meio ambiente em oposição ao desenvolvimento.

Em Founex, na Suíça, em paralelo ao conceito de desenvolvimento sustentável, surgiu, então, o conceito de ecodesenvolvimento, propondo uma nova ética para o desenvolvimento, com novas formas de utilização dos recursos naturais, com cuidado e respeito à natureza e às populações locais, preocupação com o desenvolvimento e tecnologias sociais adequadas a cada

³ (3)O Clube de Roma foi criado em 1968 e era formado por, aproximadamente, 30 pessoas, entre intelectuais e empresários, que se reuniam na academia de Lincei, em Roma, na Itália, com a finalidade de identificar problemas globais, decorrentes das constantes pressões demográficas.

grupo, com menor utilização de combustíveis fósseis, além da descentralização das tomadas de decisão.

No entanto, apesar de serem conceitos nascidos em épocas e eventos semelhantes, o desenvolvimento sustentável tornou-se perene e utilizado em todas as rodas e com as mais diversas acepções, enquanto que o ecodesenvolvimento caiu em desuso.

O relatório Brundtland - Nosso Futuro Comum, ONU, 1987 -, que diz que “o desenvolvimento sustentado é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem as suas”, foi um dos principais responsáveis pela difusão desse conceito, repetido à exaustão e em vários documentos que tratam da questão ambiental.

Entretanto, percebe-se que as inúmeras discussões acerca do desenvolvimento sustentável não conseguiram resolver questões estruturais e sistemáticas para que os princípios ecológicos, na acepção dicionarizada, que diz que ecologia é “o estudo das relações recíprocas entre o homem e seu meio moral, social, econômico” pudessem florescer e dar a luz a uma nova sociedade permeada pela ética ecossocialista.

Surge, então, uma nova contenda acerca dos conceitos e das práticas, sugerindo que o desenvolvimento sustentável fosse substituído por sociedades sustentáveis, ou a possibilidade de se resgatar a acepção do ecodesenvolvimento, ou, ainda, o ecossocialismo proposto por Boaventura de Sousa Santos.

Pode-se dizer que esses conceitos se aproximam e se completam, na medida em que valorizam os processos locais, as comunidades e a descentralização de decisões e ações, além de pensarem da perspectiva de pequenos, médios e grandes projetos emancipatórios, em contraposição ao modelo de desenvolvimento vigente. Sejam de iniciativas das comunidades e desenvolvidos por elas próprias, sejam de iniciativas de governos pensados e desenvolvidos em parcerias com as comunidades.

A discussão acerca do modelo de desenvolvimento que se quer pode ser feita a partir de políticas com potencial emancipador, que proponham a integração de ações intersetoriais e envolvam as comunidades preocupando-se com o protagonismo dos locais. Tais políticas foram designadas por Políticas Públicas Populares e Integradas.

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

POLÍTICAS PÚBLICAS POPULARES E INTEGRADAS (PPPI)

A partir do que Santos (2006) chama de projetos emancipatórios capazes de realizar o ecossocialismo e da avaliação de uma política pública desenvolvida pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Município de São Paulo (SVMA/SP), construiu-se o conceito de Políticas Públicas Populares e Integradas, pressupondo que, desde a concepção até a avaliação, a política tenha de ser realizada de forma participativa, que seja permeada por processos educativos, que se preocupe com a integração de ações de diversos setores e com a sustentabilidade socioambiental, além de possuir potencial emancipatório.

As PPPI devem ter como público prioritário as comunidades mais pobres, aquelas a quem Dussel (2002) nomeia por vítimas do sistema e diz que como experiência ética é preciso reconhecê-las como vítimas e demonstrar solidariedade para que elas possam vir a ser inseridas e fazerem parte de sistemas futuros. O que requer uma ética que vá além da ética do discurso, visto que para sua realização seria necessária uma participação simétrica de todos os indivíduos. O que será impossível se não houver mediação de processos educativos, portanto, antes da ética do discurso, precisa-se de uma ética da libertação.

Especialmente, quando se refere à questão ambiental dos grandes conglomerados urbanos, como é o caso do município de São Paulo, as políticas devem ser integradas e com a participação social, pois há forte interseção entre ambiente, saúde, educação e demais políticas, tanto sociais, quanto econômicas, visto que as opções econômicas têm que ver com o modelo de desenvolvimento que se quer.

Pensaram-se as PPPI por acreditar que sem integração e sem processos educativos, na acepção da educação popular, as políticas não possuem o mesmo potencial de melhoria real das condições de vida das comunidades, além de não terem potencial de equidade social.

A política desenvolvida pela SVMA/SP, intitulada Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS), trouxe como novidade a integração entre políticas de saúde, assistência social, ambiente e educação. Além de ter como público preferencial atores e atrizes das comunidades periféricas, ou seja, Agentes Comunitárias de Saúde⁽⁴⁾ e Agentes de Proteção Social, do Programa Saúde da Família (PSF) e Programa Ação Família respectivamente.

⁴(4) Há uma opção pelo feminino genérico visto que o número de agentes do sexo feminino é infinitamente superior aos agentes do sexo masculino.

PROGRAMA AÇÃO FAMÍLIA

O Programa Ação Família-Viver em Comunidade, de onde as agentes de proteção social são oriundas, realiza-se no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS). Suas características foram inspiradas no Programa de Saúde da Família, dentro das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que por sua vez é inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS).

Esse Programa foi lançado em novembro de 2005, com o intuito de atender famílias em situação de vulnerabilidade, residentes nos 13 distritos do Município de São Paulo, onde foram implantados 19 Centros de Referência Ação Família (CRAF).

O Ação Família – Viver em Comunidade é um programa focalizado territorialmente, especialmente nos locais de maior concentração de famílias em situação de risco. O ponto de partida é o cadastro único⁽⁵⁾, que nasceu com o objetivo de promover políticas intersetoriais.

As agentes de proteção social (APS) visitam as famílias e levam as demandas aos CRAF, para que seja decidida a melhor estratégia de atendimento.

Nas subprefeituras, onde o Programa foi implantado, existem comissões locais, formadas por moradores, lideranças do bairro e representantes dos órgãos públicos. Há participação das comissões na discussão do andamento do Programa, que atua em parceria com outras secretarias municipais.

O Programa está em concordância com a Política Nacional de Assistência Social, ou o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e é desenvolvido no âmbito do município de São Paulo.

⁵(5) O Cadastramento Único, instituído em julho de 2001, é um instrumento que tem por objetivo retratar a situação sócio-econômica da população de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda. Também possibilita conhecer suas principais necessidades e subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais que os atendam. A utilização do Cadastramento Único pelas três esferas do Governo proporciona maior abrangência dos programas sociais, ajuda a identificar os potenciais beneficiários e evita a sobreposição de programas para uma mesma família. Disponível em <<http://www.caixa.gov.br>>. Acessado em: 29 de jul de 2009.

PROGRAMA AMBIENTES VERDES E SAUDÁVEIS

O PAVS nasceu tendo como horizonte o universo dos programas relatados acima e a intenção de capacitar aproximadamente 5000 Agentes Comunitárias de Saúde e de Proteção Social. O Programa objetivava a elaboração de uma agenda intersetorial, que possibilitasse intervenções em questões ambientais, com impacto na saúde da população, o incentivo a atitudes de preservação, de conservação e de recuperação ambiental, além da promoção da saúde.

Sua implantação ocorreu no período compreendido entre outubro de 2006 e julho de 2007⁽⁶⁾ e a segunda fase entre outubro de 2007 e julho de 2008. Para a realização da formação das agentes foram contratados 78 educadores, que receberam formação nos conteúdos e na proposta pedagógica do programa. Pensados a partir da realização das seguintes oficinas temáticas: proposta pedagógica, conteúdo, material didático, comunicação, avaliação e monitoramento.

As oficinas foram realizadas antes da contratação dos educadores. Os participantes eram do grupo executivo do projeto, além de parceiros do Programa de Saúde da Família – PSF, aos quais as ACS estavam ligadas.

A partir do resultado das oficinas foram elaborados o roteiro e os conteúdos para a capacitação dos educadores. Primeiro passaram por uma capacitação nas diversas linhas da pedagogia, optando-se pela pedagogia crítica⁽⁷⁾; em segundo lugar, foram visitar os locais onde desenvolveriam o trabalho e por fim receberam os conteúdos dos módulos que trabalharam concomitantemente com as agentes, a saber, lixo, água e energia, consumo sustentável/responsável, biodiversidade, zoonoses; e cultura de paz e não violência.

No Plano de Formação dos Educadores e Agentes destaca-se:

⁶(6) Houve um interstício de três meses devido aos trâmites burocráticos entre a Prefeitura de São Paulo e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

⁷(7) A pedagogia crítica, a que se refere o Projeto, foi apresentada aos educadores pela equipe pedagógica de forma oral e relaciona-se aos preceitos problematizadores de Paulo Freire e às experiências comunitárias de educação popular.

“O desenvolvimento das ações integradas de saúde-ambiente, assim como a qualificação de agentes e de lideranças comunitárias para atuar nesse campo, requer proposição de uma educação dialógica, crítica e emancipatória e a construção de um plano orientador tanto para a formação dos formadores, assim como para a formação dos agentes, guardando coerência com a concepção de que o ato de educar parte da realidade, experiências e percepções do sujeito aprendiz.”

É importante relatar que o Plano de Formação tem início com uma citação de Freire (1996): “Gosto de ser homem, de ser gente, porque sei que a minha passagem pelo mundo não é predeterminada, preestabelecida”.

Durante o processo de avaliação do PAVS, a pergunta que se queria responder, dizia respeito à possibilidade de processos de educação popular ser fio condutor de políticas públicas populares integradas.

Os princípios sugeridos pelo plano de formação estavam permeados por educação como processo contínuo, interdisciplinaridade, intersetorialidade, contextualização e participação dos atores sociais, divididos em duas etapas: a primeira é a formação propriamente dita e a segunda é voltada para o desenvolvimento de projetos comunitários estratégicos.

A concepção sempre reforçada, tanto no projeto, quanto no plano de formação foi de ação educativa, de troca entre os participantes e reforço das relações sociais, estabelecendo como princípio, cuidado semelhante com os conteúdos e com os métodos, além de uma preocupação com os saberes pré-existentes nas comunidades e incentivo ao pensamento crítico e contextualizado.

A forma como se trabalhou a formação dos multiplicadores/educadores e a formação das agentes foi inovadora, pois ocorreu de forma concomitante. Convencionou-se a formação dos educadores por concentração e a formação das agentes por dispersão. A concentração acontecia nas segundas e sextas e estava dividida em repasse de conteúdos, troca de experiências e elaboração dos planos de aula para a semana seguinte. A dispersão ocorria nas terças, quartas e quintas em diferentes regiões da cidade.

UMA ANÁLISE CRÍTICA

A educação entra no Plano de Formação dos Educadores e Agentes como instrumento/ação capaz de integrar as políticas de saúde e ambiente. Porém,

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

não conseguem colocá-la também como uma política pública que se quer integrada, mas sim como instrumental, ou seja, realiza a ligação, mas não participa efetivamente da integração de políticas, o que pode ter afetado a possibilidade de sustentabilidade do projeto, pois a educação contribui para a apropriação de mudanças sociais e pode ser o caminho para se perenizar a política de formação, se estimulada a introduzir os conteúdos em seu currículo.

No corpo da proposta pedagógica encontram-se capítulos sobre informação, educação e comunicação; monitoramento e avaliação; proposta pedagógica; módulos temáticos; todos elaborados separadamente, por distintos grupos, pois a gestão delineada era de várias instituições parceiras construindo e executando a proposta de maneira articulada. Entretanto, os territórios acabaram sendo demarcados, o que distanciou um pouco da proposta original de se fazer políticas integradas e educação integrada, para que seus atores pudessem fazer reflexões sobre os acontecimentos de forma relacional.

Infere-se que as vontades nem sempre se traduzem em novas práticas. Os grupos responsáveis pela avaliação e monitoramento e pela comunicação, por exemplo, não interagiram com os demais. A comunicação poderia ser instrumento fundamental para que as ações de monitoramento fossem divulgadas e apropriadas pelo conjunto de atores, ou, melhor ainda, feitas em sintonia, avaliação e comunicação, mas devido ao conservadorismo dos atores envolvidos, apesar de haver forças de inovação, não se conseguiu trabalhar de forma cooperativa, visto que os grupos mostravam-se, muitas vezes, com dificuldades de agregação.

Segundo o Plano de Formação “[...] a comunicação se integra na apropriação coletiva e na socialização de conhecimentos, parte da prática cotidiana, transita pelos módulos temáticos e circula entre todos os atores envolvidos no projeto.” Também esclarece que a comunicação deve ocorrer em três formas: com visibilidade, que implica em sensibilizar público interno e externo; coesão e articulação que seria a comunicação entre instituições participantes, incluindo a população; aprendizagem, com registro de informação e conhecimento e desenvolvimento de ações comunicativas.

É possível que o discurso, de tão inovador, esteja ainda muito distante da prática, ou talvez exista a verdadeira pretensão de se construir processos participativos e democráticos, mas, no exercício, os gestores trazem sempre a responsabilidade para si, não permitindo que a comunidade desenvolva seus

próprios processos, por exemplo, quando dizem “socialização de conteúdos, metodologias, métodos e tecnologias sociais”.

Com relação à avaliação, sua construção teórica dizia que se buscava integrar métodos qualitativos e quantitativos e que o processo seria fundamentalmente participativo, porém, o que se transformou em fato foi a escolha de atores privilegiados, quais sejam, os educadores. A construção participativa visava uma coleta sistemática de dados e reflexões para mudanças de rumo, mas como a comunicação não fluía, os dados coletados para monitoramento acabavam sendo combustível para desavenças e não para o aperfeiçoamento do processo.

Pensava-se em reflexão compartilhada, para que facilitasse as pactuações, mas apesar de ter havido esforços nesse sentido, não conseguiram gerar frutos.

O processo de avaliação participativa e monitoramento pressupõem que o desenho da avaliação seja compartilhado entre diferentes atores; que as habilidades e conhecimentos produzidos sejam socializados para todos os membros participantes; que haja um contínuo processo de retroalimentação e reflexão e, finalmente, pressupõe um envolvimento de diferentes atores no processo de avaliação. ⁽⁸⁾ 8

A instituição responsável pela avaliação propôs e formou grupo de trabalho com integrantes dos diversos âmbitos do projeto. Mas, ao invés de ganhar musculatura no decorrer do processo, o grupo foi perdendo-a, não conseguindo representatividade em suas reuniões, apesar de apelos constantes por parte dessa instituição, que pode não ter se manifestado de maneira isenta, menos crítica e mais reflexiva, visando à adesão de atores e atrizes para a construção realmente participativa dos instrumentos de monitoramento e avaliação.

Os retornos avaliativos eram sempre feitos exclusivamente pela instituição responsável pelo processo avaliativo, nunca pelos outros envolvidos, como grupo executivo, grupo pedagógico, especialistas, atores que muitas vezes tinham o contato com a avaliação no momento da devolutiva, em conjunto com os educadores. Outra falta grave do projeto foi a não participação protagonista das agentes comunitárias de saúde e das agentes de proteção social, público alvo do projeto, no processo avaliativo que se queria participativo. A avaliação,

⁸(8) Retirado do Plano de Formação de educadores e agentes.

apesar de ter se deslocado até a ponta, não o fez da mesma forma como realizou com os educadores. Apesar de avaliados os processos que ocorriam na ponta, as agentes não recebiam retorno e não foram sensibilizadas para a avaliação.

Houve uma falta de sintonia entre a proposta geral de gestão compartilhada, horizontalizada, com a forma de operar dos gestores envolvidos com o nível central do projeto. Apesar de estar focado nos processos democráticos participativos, o que se viu na prática foi a dificuldade de se trabalhar de maneira inovadora, provocando a formação de nichos de poder.

O que não invalida o trabalho em nível descentralizado, pois apesar de todas as dificuldades de gestão, somadas às dificuldades de os gestores das diferentes áreas reconhecerem o esforço para se trabalhar de forma integrada, as agentes conseguiram potencializar a formação que receberam, gerando projetos locais e, especialmente, relacionando conteúdos de saúde e ambiente, além de boa parte delas ter conseguido “contaminar” as equipes de saúde da família.

A maior dificuldade de integração de políticas reside em duas questões, a primeira orçamentária, visto que há disputa ferrenha por recursos e a segunda, diretamente relacionada à primeira, diz respeito ao poder, pois quanto maior o orçamento de cada órgão, maior o seu poder e prestígio.

Essas dificuldades estão presentes na sustentabilidade das políticas, pois os órgãos governamentais com menos recursos e, conseqüentemente, menos autonomia, têm dificuldades em transformar suas ações em programas permanentes.

O PAVS é um exemplo disso, apesar de ter sido pensado dentro de um quadro temporal, devido aos recursos a ele destinados serem de uma fonte finita, o desenho da política permitia e solicitava a sua perenidade. As comunidades, de maneira geral, e especialmente aquelas com muitas carências, visto que o poder público nem sempre as alcança, estão saturadas de projetos que chegam, prometem, espalham esperança e, no meio do baile, quando estimularam para a dança, vão embora e levam consigo o conjunto.

AS PPPI E A EDUCAÇÃO

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

As políticas transformadoras e emancipadoras devem preocupar-se em serem, em si mesmas, processos pedagógicos promovedores de direitos, pois Freire (2003), ao defender uma proposta formadora e conscientizadora que avance rumo à cidadania plena, enfatiza a necessidade de as práticas educativas serem voltadas para as realidades onde esta cidadania plena será vivenciada.

A educação popular deve ser estruturante do modo de participação para a organização de um trabalho político que abra caminhos para a conquista da liberdade e dos direitos. Por isso é defendida aqui como elo integrador entre as diversas áreas das políticas sociais e econômicas.

Trabalhar pedagogicamente pessoas e grupos envolvidos em processos de construção de PPPI pode fomentar formas coletivas de troca de conhecimentos, de modo a favorecer atitudes investigativas agentes de crescimento da capacidade crítica sobre a realidade, aperfeiçoando as estratégias de enfrentamento da situação dada, com a conseqüente mudança de comportamento. Promovendo energia geradora de processos emancipatórios.

É necessário que os processos educativos sejam integrados com os diversos mundos que compõem a comunidade, contribuindo para a construção de identidades, respeitando e incorporando a diversidade, evitando o que Santos (2002) nomeia por canibalização da emancipação pelo excesso de regulação produzido.

Os processos educativos baseados nos princípios da educação popular podem ser capazes de fazer com que se veja horizonte para além da regulação, promovendo a formação de subjetividades que consigam produzir novos sentidos comuns (SANTOS, 2002) baseados em uma retórica dialógica emancipatória.

Como proposta de construção de um novo paradigma contra-hegemônico, para além das propostas iluministas preconizadas pelos defensores da modernidade, Santos (2006) exalta a promoção de o terceiro pilar de sustentação da modernidade, ou seja, a comunidade, visto que Estado e Mercado não deram respostas satisfatórias até então. E para que a comunidade se fortaleça a ponto de ser protagonista e líder na proposição de outras subjetividades capazes de promover novos paradigmas será necessária a incorporação dos processos educativos não-formais, especialmente, com relação à implementação de políticas públicas populares e integradas.

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

A Conquista do espaço público, constituído verdadeiramente como público, pode ser o caminho para que a comunidade consiga emancipar-se, apropriando-se do espaço de convivência e transformação social. Gohn (2006) diz que “a educação não-formal capacita os cidadãos a se tornarem cidadãos do mundo, no mundo” e continua mostrando que um dos objetivos dessa forma de educação é “abrir janelas de conhecimento sobre o mundo que circunda os indivíduos e suas relações sociais”.

Outra questão importante nesse processo, apresentada por Gohn (2006), diz respeito ao que leva à construção de processos educativos, suas intencionalidades. Para a autora, eles são construídos e amadurecidos ao longo do percurso, que por sua vez deve ser interativo, para que possa gerar um processo educativo. A autora expõe, ainda, que na educação não-formal:

Um modo de educar surge como resultado do processo voltado para os interesses e as necessidades de quem dele participa. A construção de relações sociais baseadas em princípios de igualdade e justiça social, quando presentes num grupo social, fortalece o exercício da cidadania. A transmissão de informação e formação política e sociocultural é uma meta na educação não-formal. Ela prepara os cidadãos, educa o ser humano para a civilidade, em oposição à barbárie, ao egoísmo, individualismo etc.

ODESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, A EDUCAÇÃO POPULAR OU NÃO-FORMAL, AS POLÍTICAS INTEGRADAS E O PAVS

“O impacto do projeto é uma consciência mais elaborada que o agente comunitário vai levar para a sua realidade. Ele é o impacto ambulante.”⁽⁹⁾⁹

O Programa Ambientes Verdes e Saudáveis é, por princípio, uma política de educação em saúde, que envolve diversas dimensões, em especial, o meio ambiente. Temática que está na pauta, conforme visto na introdução, desde a década de 1970. No entanto, apesar dos quase quarenta anos de debates, seus princípios estão pouco incorporados ao cotidiano e às políticas, mesmo às políticas de saúde, dado que é visto como entrave ao desenvolvimento econômico.

⁹ (9) Eduardo Jorge, Secretário do Verde e Meio Ambiente, relatando as suas expectativas a respeito do PAVS.

A atualidade dessa discussão e a necessidade de se promover políticas que integrem saúde e ambiente é fundamental para que se incorpore às agendas governamentais uma nova forma de se promover desenvolvimento que se queira sustentável e não predatório.

O desenho das políticas também é indicativo do modelo de desenvolvimento que se quer, por isso deve-se pensar em políticas integradas, que potencializem os resultados e economizem energia, visto que a perspectiva é trabalhar somando e não dividindo esforços como ocorre com frequência e em especial quando há necessidade de mobilização da sociedade.

Boaventura de Sousa Santos (2006) preconiza que o projeto de modernidade não vingou e vive-se hoje um momento de transição e, como diria Gramsci (2006), o velho já morreu e novo ainda não nasceu. Esses momentos são propícios a novidades, mas também provocam a fluidez de valores. Santos argumenta, ainda, que como os princípios universais não resultaram em igualdade, fraternidade, liberdade, carece-se de prestar contas aos excluídos do sistema no que diz respeito às inúmeras atrocidades cometidas em nome da ordem e do progresso.

Para combater esses efeitos perversos, o autor propôs cinco ecologias⁽¹⁰⁾¹⁰ (dos saberes, das temporalidades, dos reconhecimentos, das trans-escalas, das produtividades) propostas como antídoto contra as seqüelas deixadas pela arrogância iluminista. Especialmente, a ecologia dos saberes, pois as injustiças sociais estão diretamente relacionadas às injustiças cognitivas, e a ecologia dos saberes é a epistemologia da luta contra a injustiça cognitiva (SANTOS, 2006, p. 157).

O PAVS foi concebido com a preocupação primeira de ampliar o repertório das agentes, levando a elas novos conhecimentos. E apesar dos vários problemas de gestão já comentados, ainda de maneira tímida, pensou-se no conhecimento-emancipação ao invés⁽¹¹⁾¹¹ do conhecimento-regulação, porque,

¹⁰(10) Santos entende ecologia como a prática da agregação da diversidade pela promoção de interações sustentáveis entre entidades parciais e heterogêneas.

¹¹(11) Santos (2006, p. 155) acredita que a modernidade ocidental fundou-se baseada em duas epistemologias: o conhecimento regulação e o conhecimento emancipação. Para o conhecimento regulação, a ignorância é o caos e o conhecimento é a ordem; para o conhecimento emancipação, a ignorância é colonialismo e o conhecimento, solidariedade. Todavia, vingou o conhecimento regulação, jogando o conhecimento emancipação na marginalidade.

além de se propor a levar informações, preocupou-se com os saberes prévios das agentes. No entanto, na prática, com os educadores, não conseguiu ser sabiamente ecológico, pois, apesar de ter contratado pessoas com conhecimentos em saúde e ambiente ou educação, desperdiçou o conhecimento prévio desse segmento. E como o que não é visto não é lembrado, muitos não reproduziram a recomendação em campo, provocando desperdício de experiência.

Os saberes locais, pensados como instrumentos de emancipação social, podem propiciar processos de mudanças sociais desestabilizadoras do destino das comunidades, com vistas às mudanças, entendendo que o conhecimento construído socialmente é resultado das interações vivenciadas e não forjados por uma história determinada arbitrariamente.

O PAVS conseguiu em muitos lugares superar a falha de origem, ou seja, não ter ouvido as agentes previamente, na fase de construção da política, pois se percebe em vários dos projetos propostos após o processo de formação, o protagonismo das agentes, como a inserção das ações do Projeto Ambientes Verdes e Saudáveis no Plano Municipal de Saúde, ação sugerida pelas ACS, vislumbrando a sustentabilidade dessa política ambiental, visto que o projeto tem prazo para terminar. Mesmo que elas não tenham sido chamadas para pensar as diretrizes da política, possivelmente, por serem velhas protagonistas, se apoderaram das ações, como se verifica nesta fala: “As agentes já tinham a prática, mas o PAVS trouxe um suporte teórico importante para a continuidade das ações”.⁽¹²⁾¹²no entanto, em outros vários locais, por não ter havido a participação prévia das agentes, as ações limitaram-se aos momentos propostos pelo projeto, não conseguindo extrapolar as paredes das salas de capacitação, pois a Comunidade não o reconheceu como parte de seu repertório.

Infelizmente, é comum o desenvolvimento de políticas sociais sem a participação da sociedade, pensadas pela lógica dos governos eleitos e desenvolvidos pelo Estado, sem que as necessidades reais dos locais sejam ouvidas. A maioria dos gestores acredita saber de todas as necessidades da população, portanto, planeja e desenvolve as ações necessárias à sua implementação, não tendo como referência diálogos com a comunidade.

¹² (12)Agente Comunitária de Saúde da Unidade Básica de Saúde do Jardim Maia, em São Paulo.

Não há, sequer, discussão acerca dos entendimentos vários sobre o desenvolvimento ou os desenvolvimentos, pois a idéia de sistema dado, único, permite que se aceite a concepção de Estado e, por conseqüência, de desenvolvimento sem questionamentos, não compreendendo o seu caráter excludente e não sustentável.

A proposta de construção de uma concepção contra-hegemônica de desenvolvimento possibilita o encontro entre os incluídos (ético-críticos⁽¹³⁾¹³ e os excluídos do sistema para que, solidariamente, pensem e executem ações visando à emancipação social.

Percebe-se, na proposta do PAVS, essa visão ético-crítica por parte daqueles que o conceberam, além de alguns executores e parceiros, pois tentaram, em vários momentos, utilizar a pedagogia crítica para despertar nos multiplicadores e agentes a premência da mudança de atitude ambiental e ética com relação ao mundo. No entanto, pela falta de cultura da participação crítica, ou pelo excesso de cultura autoritária, as boas intenções não se traduziram em boas ações automaticamente. Carece-se da promoção e da auto-promoção de mudanças de comportamento, permitindo que as relações se estabeleçam de maneira horizontal e coerentes com as próprias intenções.

O projeto em si é ambicioso, pois associou educação, participação, integração de políticas, estabelecimento de parcerias e ampliação da visão dos gestores, educadores e agentes. A proposta é inovadora, considerando a ausência da cultura da integração e da interdisciplinaridade, até mesmo nos currículos escolares, onde os conteúdos são apresentados de forma desvinculada.

As instituições públicas no Brasil desenvolveram-se desarticuladas entre si, pois os responsáveis por cada uma delas não propuseram a troca transparente de experiências, visto que a informação é tida, nesse modelo, como elemento importante de reserva de poder, pois o Estado, em suas três esferas, assenta-se em bases patrimonialistas.

A educação é fundamental para desfazer os nós calcificados ao longo da história do país. Calcificação promovida por um modelo de desenvolvimento capitalista dependente, patrimonialista, portanto, subdesenvolvido com relação

¹³(13) Dussel nomeia como ético-críticos aqueles intelectuais que dedicam seus estudos à parte da população com maiores carências sociais, aqueles que se situam onde o Estado nunca está, ou está apenas para reprimir.

aos países que vivenciaram mais intensamente a modernidade. A consciência dessa situação não está descortinada para todos, daí a importância da educação como conscientizadora, na acepção freireana do termo.

Os currículos de processos educativos não-formais têm maior possibilidade de traduzir e veicular propostas dessa natureza por serem informais, menos burocráticos, construídos com a Comunidade. Já o currículo da educação formal está muito mais vulnerável à influência das concepções do sistema hegemônico ou até mesmo à reprodução dessas concepções, por ser a escola uma instituição forjada dentro do modelo hegemônico.

Não se pode esquecer a crítica apresentada pela ecologia dos saberes: a ditadura do saber científico reduzindo e desqualificando todos os outros saberes, principalmente, a sabedoria popular. O que reforça a necessidade da ação dos processos educativos voltados para o empoderamento das comunidades.

A participação, portanto, só poderá ser pré-texto do grande texto democracia se permeada pela educação concebida na concepção contra-hegemônica, objetivando a emancipação social, único caminho de transformação da realidade dos excluídos a partir da ética da libertação.

A única forma de se realizar a utopia de emancipação da comunidade consiste em se utilizar de forma massificada, processos educativos nascidos do encontro dos incluídos ético-críticos, com os excluídos auto-transformados em sujeitos, como é o caso das agentes, por meio de currículos elaborados participativamente e voltados para a história dos locais, escrita a partir de suas vivências.

O PAVS intencionou esta realização, o que ficou claro por parte daqueles que o conceberam e o desenvolveram, nas entrevistas realizadas, nos documentos analisados. No entanto, ainda se tem um longo caminho a percorrer entre o que se defende e o que se realiza, afinal, quinhentos anos de cultura subalterna e patrimonialista enraíza conceitos e dificulta mudanças.

Porém, não seria justo deixar de registrar o potencial inovador dessa política que, com todas as dificuldades relatadas, conseguiu reunir três secretarias municipais da área social e um grupo extenso de parceiros, que vai desde associações responsáveis pelo PSF até o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); para propor e executar processo inédito de currículo não-formal para implementação da política nos locais onde as agentes se

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

situavam. Além disso, deixou um rol de projetos de intervenção local pensados pelas e para as agentes, possibilitando uma nova visão da educação ambiental como ação promotora de saúde.

Essa ação foi verificada na fase de conclusão da tese de doutorado, que teve como objeto de análise o PAVS, coincidente com o encerramento da segunda e última fase do Programa, como política governamental, porém, transformada em outra, com vistas à sua sustentabilidade. Por solicitação das agentes o PAVS incorporou-se à saúde, por meio do Plano Municipal de Saúde, além disso, os gestores locais ⁽¹⁴⁾¹⁴ foram incorporados às Unidades Básicas de Saúde, com o objetivo de mobilizarem, junto com as agentes, as comunidades onde trabalham. Eles agora são agentes de promoção da saúde.

Pode-se dizer que, mesmo com os diversos limites relatados anteriormente, o PAVS avançou em direção à promoção da democracia. Imaginem-se, então, iniciativas semelhantes já pensadas com a ótica da mudança paradigmática, com currículos baseados na educação não-formal, que visem à promoção dos locais como nichos transformadores. Os processos educativos não-formais são sim, capazes de contribuir para o amadurecimento da democracia, quando formulados com esse objetivo e construídos conjuntamente com a comunidade, de modo a contribuir para a sua emancipação social e o seu desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL PARA MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

DUSSEL, E. A Ética da Libertação, na idade da exclusão. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2002.

FREIRE, G. Casa-Grande e Senzala. 36ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

FREIRE, P. Educação Como Prática da Liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

¹⁴(14) Gestores locais são os antigos educadores que participaram da primeira fase do PAVS. No decorrer da segunda fase, ou fase de desenvolvimento dos projetos de intervenção locais, os melhores educadores foram contratados como gestores locais para acompanharem e darem suporte às agentes nas regiões.

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

_____. Pedagogia do Oprimido. 17ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

_____. Extensão e comunicação. 11ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GADOTTI, M. A Questão da Educação Formal/Não-Formal. Disponível em <<http://www.paulofreire.org>>. Acessado em 20 dez. 2007.

GOHN, M. da G. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. Ensaio: avaliação de políticas públicas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n50/30405.pdf>

_____. Educação Não-Formal e Cultura Política. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HOUAISS, A. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Objetiva, 2000.

LEFF, H. Decréscimo ou Desconstrução da Economia [online]. 19/08/2008. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15196 Acessado em 20 ago 2009.

LIMITES DO CRESCIMENTO: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MINAYO, M. C. de S. Sobre a Complexidade da Implementação do SUS. In, SILVA, S.F. Municipalização da Saúde e Poder Local: sujeitos, atores e políticas. São Paulo: Hucitec, 2001.

SANTOS, B. de S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2002.

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.

_____. A Gramática do Tempo, para uma nova cultura política. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

_____. A Crítica da Razão Indolente, contra o desperdício a experiência. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

SANTOS, W.G. Horizonte do desejo, instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. Rio de Janeiro-RJ: Ed FGV, 2006.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SORRENTINO, M. (coord). Ambientalismo e Participação na Contemporaneidade. São Paulo: Editora da PUC-SP, 2002.

Tempus. Actas em Saúde Coletiva, vol. 4, n. 4, p. 121-134. 2009.