

EDUCAÇÃO POPULAR EM SAÚDE E A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DO SERVIÇO SOCIAL

Data de aceite: 02/10/2023

Geisa Bordenave

Assistente social (UFRJ), especialista em Sociologia Urbana (Uerj), mestre e doutora em Ciências Sociais (Uerj). Pós-doutoranda na PUC-Rio e professora substituta no Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da UFRJ

RESUMO: A Educação Popular em Saúde no Brasil passa por uma série de transformações, desde seu surgimento, na década de 1920 até a contemporaneidade. O presente artigo pretende analisar esta trajetória, a partir de revisão bibliográfica, refletindo sobre as formas de controle presentes na noção de Educação em Saúde, assim como as possibilidades de uma perspectiva emancipatória, garantindo o protagonismo da população atendida. Pretende-se ainda conjugar a análise da Educação Popular em Saúde com a dimensão pedagógica do Serviço Social, a partir da noção de que a categoria profissional, historicamente inserida na política de Saúde e considerando o projeto Ético Político Profissional, possui potencial para contribuir com avanços no que se refere a uma educação popular em Saúde efetivamente emancipadora no âmbito do

Sistema único de Saúde.

PALAVRAS-CHAVE: Educação popular em saúde; Saúde Pública; Dimensão pedagógica do Serviço Social.

ABSTRACT: Popular Education in Health in Brazil undergoes a series of transformations, from its emergence in the 1920s to the present day. This article intends to analyze this trajectory, based on a bibliographic review, reflecting on the forms of control present in the notion of Health Education, as well as the possibilities of an emancipatory perspective, guaranteeing the role of the population served. It is also intended to combine the analysis of Popular Education in Health with the pedagogical dimension of Social Work, based on the notion that the professional category, historically inserted in Health policy and considering the Ethical Political Professional project, has the potential to contribute to advances with regard to an effectively emancipating popular health education within the scope of the Unified Health System.

KEYWORDS: Popular Education; Unified Health System; the pedagogical dimension of Social Work.

INTRODUÇÃO

A gênese da Educação em Saúde no Brasil nos remete à então denominada Educação Sanitária, na década de 1920, quando prevalecia a preocupação com as epidemias infectocontagiosas, e percebe-se, então, a necessidade de enfrentamento por parte do Estado (CANDEIAS, 1988), inaugurando a categoria “vigilância sanitária”. Ainda, neste momento, sem um viés que de fato tenha como horizonte a participação popular.

A discussão sobre Educação Popular em Saúde no Brasil ganha importantes contornos no contexto da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), na década de 1970 no bojo das lutas sociais por melhores condições de vida para a população. O momento histórico é marcado pela luta pela redemocratização do país, e se configura como terreno fértil para a posterior discussão acerca de um sistema de saúde universal – O Sistema Único de Saúde (SUS), inaugurado na década de 1990 no Brasil (PAIM, 2012). Neste contexto se inserem uma gama de profissionais – entre eles a categoria dos assistentes sociais - que atuam na área da Saúde e se engajam na discussão da Saúde como um direito dos cidadãos.

Estas lutas e reivindicações ganham considerável impulso sobretudo, na década de 1980, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituía o tripé da seguridade social composto pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Assim. Com a definição legal da Saúde como direito de todos e dever do Estado, também a discussão sobre participação popular, e portanto, a própria Educação Popular em Saúde adquire maior espaço a agenda pública e nas políticas sociais (RAICHELIS, 2004).

O Serviço Social, inserido na política de saúde desde sua gênese, mas sobretudo a partir do Sistema Único de Saúde, na década de 1990, traz importantes reflexões enquanto profissão que lida com as expressões da questão social e se configura como eminentemente interventiva. Principalmente a partir do rompimento com uma perspectiva conservadora e a construção de um projeto Ético-Político pautado no compromisso com a classe trabalhadora e construção de uma nova ordem societária, privilegiando a emancipação dos sujeitos sociais, contribui significativamente para a área da saúde e especificamente da Educação em Saúde, considerando a dimensão pedagógica da profissão (MOTA, 2007; MACHADO, 2013).

O presente artigo apresenta em sua primeira seção um breve histórico da Educação Popular em Saúde, remontando às origens com a Educação Sanitária na década de 1920. Na segunda seção é desenvolvida a discussão sobre Educação Popular, Serviço Social – profissão inserida historicamente na política de Saúde e nas discussões tanto da Reforma Sanitária, quanto da participação popular. Nesta seção pretende-se também entrelaçar tais questões com o projeto Ético-Político da categoria de assistentes sociais, fortemente ancorado em uma perspectiva emancipadora dos sujeitos sociais – dialogando, portanto, com a discussão de Educação Popular. Na terceira e última seção o foco está na dimensão

pedagógica da profissão de Serviço Social e suas conexões com a noção de Educação Popular em Saúde, trazendo, desta forma, reflexões sobre os desafios e possibilidades postos para a categoria neste âmbito na contemporaneidade.

DA EDUCAÇÃO SANITÁRIA À A EDUCAÇÃO POPULAR EM SAÚDE

O histórico da Educação em Saúde no Brasil remete à denominada Educação Sanitária, surgindo a partir da necessidade de o Estado controlar as epidemias de doenças infectocontagiosas (CANDEIAS, 1988). No ano de 1923 é criado o primeiro decreto sanitário no país, n. 16.300, incluindo pela primeira vez a expressão “vigilância sanitária”, assim, inaugura-se a tentativa de exercer um “controle sanitária” sobre as pessoas doentes ou suspeitas de doenças transmissíveis, assim como o controle de estabelecimentos e locais. Isto porque doenças infectocontagiosas como malária e tuberculose, por exemplo, passam a ser consideradas como problemas de saúde pública, e, portanto, questões a serem enfrentadas pelo Estado (WALDMAN, 2001).

O primeiro curso de Educação Sanitária no Brasil é criado no ano de 1926, a partir da Lei 2.121 e era voltado a professores primários regentes de classe, tendo como objetivo “ministrar conhecimentos teóricos e práticos de higiene para que estes professores os introduzissem, posteriormente, nos recém-criados Centros de Saúde e em escolas públicas, a partir de uma proposta eminentemente profilática”. Assim, portanto, neste primeiro momento a noção de Educação Sanitária baseava-se na necessidade de levar até a população “conhecimento de higiene” – pois a ausência deste era compreendida como o principal motivo para a disseminação de doenças infectocontagiosas -, desenvolvendo o que se denominava como uma “consciência sanitária” (CANDEIAS, 1988).

Conforme aponta Vasconcelos (2007), o Brasil foi pioneiro na constituição do método da Educação Popular. Sua estruturação como como corpo teórico e prática social é iniciada no fim dos anos de 1950, momento em que intelectuais e educadores associados à Igreja Católica e influenciados por uma perspectiva humanista e personalista que ganhava forças no continente europeu no contexto pós-guerra, voltam suas atenções para as questões populares. O intelectual e educador Paulo Freire foi pioneiro no trabalho de sistematização teórica da Educação Popular, permanecendo como uma referência fundamental na discussão, tendo como expoente a obra *Pedagogia do Oprimido*, publicada pela primeira vez na década de 1960.

Muito embora, como evidenciado até aqui, a Educação Popular seja anterior ao Sistema Único de Saúde (SUS), é possível afirmar que a partir da criação dele, as perspectivas de Educação Popular em Saúde tenham sido ampliadas e mesmo repensadas sob outros paradigmas, sobretudo no contexto das ideias postas pela Reforma Sanitária. Isto porque, conforme apontam Bravo e Matos (2004), o modelo da Reforma Sanitária, inaugura e sedimenta uma perspectiva ampliada da saúde, não mais compreendida pela

ausência de doença, mas sim conectada com seus determinantes sociais. Desta forma, centra-se em requisições de: “busca de democratização do acesso [...], atendimento humanizado, estratégias de interação da instituição de saúde com a realidade, interdisciplinaridade, ênfase nas abordagens grupais, acesso democrático às informações e estímulo à participação cidadã” (BRAVO; MATOS, 2004, p. 10).

O Ministério da Saúde define educação em saúde da seguinte forma:

Processo educativo de construção de conhecimentos em saúde que visa à apropriação temática pela população [...]. Conjunto de práticas do setor que contribui para aumentar a autonomia das pessoas no seu cuidado e no debate com os profissionais e os gestores a fim de alcançar uma atenção de saúde de acordo com suas necessidades.

O SUS, portanto, se constitui em um contexto de profundas mudanças no que se refere à Educação Popular em Saúde, pautado em uma concepção mais ampla de Saúde – não apenas como ausência de doença, mas levando em consideração todos os aspectos que a conformam. De acordo com Ayres (2001), a Política Nacional de Educação Popular em Saúde (PNEPS-SUS), com base em diversas recomendações, princípios, diretrizes e propostas de planos operativos, definiu como foco central a contribuição dos movimentos e das práticas populares voltadas para as ações de saúde. Neste contexto, se destacam ainda dos processos de cuidado integral pautados na perspectiva da humanização em saúde, assim como da valorização da mobilização social de caráter intersetorial. Ainda de acordo com a autora, podemos destacar que se evidencia não somente a fiscalização e de monitoramento do sistema de saúde, das políticas e dos serviços, mas principalmente a ampliação do controle social, tal como preconizado na Constituição Federal de 1988 – pautado na participação social e na promoção da Saúde em seus territórios (PEDROSA, 2012).

EDUCAÇÃO POPULAR, SERVIÇO SOCIAL E PROJETO ÉTICO POLÍTICO

A concepção de Educação Popular esteve, desde as primeiras análises e tentativas de definição, associada à “capacitação técnica e científica, mobilização e organização das classes populares” (FREIRE; NOGUEIRA, 1993) Cabe salientar, no entanto, que o conceito de Educação Popular nunca foi pensado e formulado como equivalente à ideia de “educação informal”: a dicotomia entre educação formal e informal não se conecta com a definição de educação popular, considerando que ambas podem ou não se configurar de tal forma.

A Educação Popular é um modo de participação de agentes eruditos (professores, padres, cientistas sociais, profissionais de saúde e outros) e de agentes sociais do povo neste trabalho político. Ela busca trabalhar pedagogicamente o homem e os grupos envolvidos no processo de participação popular, fomentando formas coletivas de aprendizado e investigação de modo a promover o crescimento da capacidade de análise

crítica sobre a realidade e o aperfeiçoamento das estratégias de luta e enfrentamento. É uma estratégia de construção da participação popular no redirecionamento da vida social.

O que se compreende, é que as possibilidades de propostas educativas que ocorrem fora do âmbito escolar, tido como espaço formal, não necessariamente rompem com as metodologias verticais no que diz respeito à relação entre educador e educando. Cabe refletir ainda sobre o que se denomina como uma dimensão pedagógica da práxis: evidentemente se pauta a necessidade de compreender a atuação profissional, pautada em uma perspectiva ético-política e uma direção social definidas: a defesa dos interesses da classe trabalhadora, pautada na lógica do reconhecimento dos sujeitos políticos a valorização do seu protagonismo. A dimensão dialógica nos leva a refletir sobre a relação entre ação-reflexão. Para Freire “não há palavra verdadeira que não seja práxis”, e seguindo esta mesma perspectiva, “o diálogo é este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu”.

Para suscitarmos as primeiras reflexões neste texto no que se refere à Educação Popular, profundamente marcada no Brasil pela obra de Paulo Freire, cabe destacar a necessidade de romper com as barreiras educacionais tradicionais, fomentando uma dimensão pedagógica da práxis: o diálogo como cerne da questão, e a supressão da noção de uma hierarquia dos saberes (FREIRE, 2011). De acordo com Brandão (1982), a Educação Popular não tem como objetivo moldar “sujeitos subalternos educados”: os conhecimentos postos devem circular, e todos devem ser considerados na construção de novos saberes: seja no âmbito escolar formal ou fora dele.

Cabe salientar que no Brasil, o Serviço Social, ao romper com o viés conservador que marca a gênese da profissão e se aproximar da teoria de Karl Marx como principal base teórica, a partir da década de 1980/1990, se afasta da noção de Educação Popular de Paulo Freire.

É como se o legado de Freire tivesse sido esquecido ou fosse obsoleto. Daí muitos alunos dos cursos de Serviço Social o desconhecerem, bem como sua contribuição à profissão. Diante disso, antes de abordarmos a importância desse autor e da educação popular na história do Serviço Social, dois pontos devem ser considerados: que o ecletismo teórico dos intelectuais nos anos de 1970 afastou nossa profissão das ideias de Freire e que o pensamento desse intelectual avançou ao longo dos anos (MACHADO et al, 2019, p. 71).

Conforme apontam Machado et al (2019) o esforço de ruptura do Serviço Social com o conservadorismo tinha como base fundamental a educação popular como articuladora da proposta metodológica apresentada, pois “nessa direção, o assistente social se propõe a trabalhar com as classes populares, viabilizando reflexões acerca do seu dia a dia, contribuindo para sistematização do saber popular como forma de resistência” (SILVA, 2009, p. 178).

Desta forma, conforme o referido autor acima menciona, ao se afastar das bases

tradicionais e conservadoras que originam a profissão, a categoria de Serviço Social se afastou também de um debate essencial para o próprio projeto ético político: a Educação Popular. Marilda Iamamoto (2002), importante intelectual no âmbito do Serviço Social, nos relembra, portanto, a importância de voltar novamente os nossos olhares para este campo, baseando-se, no entanto, em uma releitura crítica: “repensar o trabalho de mobilização e educação popular [...] não se confunde com uma inócua ressurreição de um passado perdido. Exige uma releitura crítica da tradição profissional” (IAMAMOTO, 2002, p. 33).

A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DO SERVIÇO SOCIAL E A EDUCAÇÃO POPULAR EM SAÚDE

O fazer profissional da categoria de assistentes sociais se apresenta, conforme Camelo et al (2019) “ações investigativas, interventivas e formativas que trazem à tona a importância política da dimensão pedagógica para pensar formas de trabalho que promovam ações emancipatórias”. A perspectiva pedagógica, portanto, não está assentada nas bases de uma pedagogia/educação tradicional e hierárquica, mas sim fortemente entrelaçada com uma proposta emancipadora da classe trabalhadora. Conforme apontam Camelo et al (2019) dimensão pedagógica/educativa dos profissionais de Serviço Social estão intimamente ligadas à visão de mundo e valores, e desta forma, é “fundamental importância a associação entre as três dimensões da profissão a teórica-metodológica, técnico-operativa e ético-política visto que a ação profissional se expressa de três maneiras: investigativa, interventiva e formativa” (CAMELO et al, 2019, p. 12).

A Educação Popular em Saúde na contemporaneidade e sob a ótica do Serviço Social busca se ancorar, de forma cada vez mais evidente na teoria freireana, e em uma ressignificação da Educação Popular. Nesse sentido, a perspectiva de Marilda Iamamoto (2002), de que é necessário repensar o trabalho de mobilização e educação popular no nível da formação profissional, é de grande relevância para as reflexões suscitadas.

Assim sendo, ampliar o debate acerca da importância da educação popular para o Serviço Social e realizar pesquisas no âmbito das ONGs e demais instituições que atuam com esse tipo de educação é fundamental para a formação e a prática dos estudantes e profissionais da área. Até porque, conforme Freire (2007, p. 103-105), “a educação popular posta em prática em termos amplos, profundos e radicais, numa sociedade de classes, se constitui como um nadar contra a correnteza”. O que converge com os princípios do Projeto Ético-Político do assistente social. Ao abordarem a convergência entre Serviço Social e educação popular, tanto Machado (2012), quanto Oliveira et al. (2013) apontam a relevância dessa relação no fortalecimento das dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa do exercício profissional do Serviço Social,

A Educação Popular em Saúde, cada vez mais, se coloca como diretriz e necessidade, considerando as especificidades da política de Saúde em nosso país, e os princípios ético políticos da profissão de Serviço Social, ao integrar as equipes multiprofissionais de saúde

no âmbito do sistema público.

Para além das questões no interior da categoria profissional, o principal desafio que está posto para uma Educação Popular efetivamente emancipadora está na dinâmica de precarização da política de Saúde no país – atrelada a diversas outras contrarreformas no âmbito da seguridade social como um todo. A lógica privatista persiste como hegemônica e dificulta quaisquer movimentos que pautem a saúde pública universal e de qualidade. Neste sentido, podemos exemplificar, a partir de Soares (2010) que:

[...] nas últimas décadas, muitos/as assistentes sociais terem sido demandados/as para atuar nas Unidades de Pronto Atendimento (UPA). Esse serviço do SUS se tornou síntese do processo de emergencialização da vida e o/a assistente social para amenizar conflitos, atender a população na linha de frente do acolhimento, seguir e reproduzir junto aos usuários as normas e protocolos de reestruturação das emergências e urgências/pronto atendimentos –inclusive aqueles que são excludentes e aparecem para a população e para o próprio profissional como critérios técnicos, quando muitas vezes são fundados na mercantilização da vida, numa lógica privatista (SOARES, 2010, p. 170).

De acordo com Costa e Santos (2020) grande parte destes profissionais está alocado em demandas emergenciais e pontuais, quase sempre oriundas de atenção hospitalar. Há pouco movimento que possibilite, de fato, que a categoria profissional – assim como outras que se inserem na política de saúde no âmbito do SUS – desenvolvam e valorizem ações pedagógicas e a Educação Popular em Saúde. Abreu (2002, p. 183) menciona a “necessidade de reorganização dos serviços públicos a partir de um novo padrão de trabalho baseado em inovações de ordem tecnológica e de gerenciamento”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto neste artigo podemos afirmar que a Educação Popular em Saúde, embora não possua definição única e consensual, se configura como um modo comprometido e participativo de condução do trabalho pedagógico e educativo no âmbito da Saúde. Este modo dá considerável ênfase ao diálogo e tem como horizonte não apenas a participação da população, mas também seu protagonismo.

Este modo de conduzir o trabalho coaduna com os princípios ético-políticos da categoria de Serviço Social, que possui, portanto, potencial para colaborar substancialmente para uma política de Saúde pautada na democratização e na recusa de posturas autoritárias, que desconsiderem os diversos saberes e vivências que convivem no âmbito das políticas públicas, inclusive da Saúde.

Destaca-se ainda a necessidade de uma (re)aproximação crítica do Serviço Social com a Educação Popular, e mais especificamente com a Educação Popular em Saúde, que se configura como uma área na qual a categoria profissional está inserida desde a sua gênese. Reitera-se o considerável entrelaçamento dos princípios ético-políticos da

profissão com a dimensão pedagógica e educativa, visando a emancipação dos sujeitos sociais e seu protagonismo no âmbito da Política de Saúde.

Dentre as dificuldades para a promoção da Educação em Saúde no âmbito do SUS na contemporaneidade, destaca-se de acordo com a revisão bibliográfica realizada e destacada neste artigo, o projeto privatista que dificulta a execução de uma política pública de Saúde baseada em princípios emancipatórios. Desta forma, o que se percebe é que há muito o que se avançar no sentido de garantir a Educação Popular em Saúde, não somente por conta da necessidade de ampliação dos horizontes das categorias profissionais envolvidas, dentre elas o Serviço Social, mas também no que se refere ao desenho da política pública em um contexto capitalista e neoliberal, extremamente marcado por contrarreformas e retrocessos nos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. R. **Lutar com a palavra**: escritos sobre o trabalho do educador. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde**. Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde. Câmara de Regulação do Trabalho em Saúde. Brasília: MS; 2006.

BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. **Projeto ético-político do serviço social e sua relação com a reforma sanitária**: elementos para o debate. In: BRAVO, M. I. S. et al. Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2004.

CAMELO, A. C.; SEVERIANO, E. M. O.; SILVA, L. de A.; RIBEIRO, H. M. C. B. **A dimensão pedagógica no trabalho do assistente social**: possibilidades de desenvolvimento de práticas emancipatórias na política de assistência social. IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, 2019.

CANDEIAS, N. M. F. Evolução histórica da Educação em Saúde como disciplina de ensino na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – 1925 a 1967. **Revista de Saúde Pública**, 22, n.4, 1988.

CFESS. **Código de Ética Profissional dos/das Assistentes Sociais**. Brasília: 1993.

COSTA, L. T. da C.; SANTOS, J. W. B. dos. **Serviço Social, Educação Popular e Saúde**: elementos de debate sobre o caráter educativo do trabalho profissional. Revista Educação Popular, Uberlândia, Edição Especial, p. 67-82, jul. 2020.

CRUZ, P. J. S. C.; SILVA, M. R. F. da; PULGA, V. L.; MACHADO, A. M. B.; BRUTSCHER, V. J. Educação Popular em Saúde: concepção para o agir crítico ante os desafios da década de 2020. **Revista de Educação Popular**, Uberlândia, p. 6–28, 2020.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1988.

FREIRE, P.; NOGUEIRA, A. **Que fazer: teoria e prática da educação popular**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

IAMAMOTO, M. V. **Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade**. In: CFESS. Atribuições privativas do(a) assistente social em questão, 2002.

MACHADO, A. M. B. **A relevância da educação popular para o serviço social**. Educação Unisinos. São Leopoldo, v. 2, p. 123-136, maio-ago. 2013.

MOTA, MOTA, A. E. F. S. **Serviço Social e seguridade social**: uma agenda recorrente e desafiante. Em Pauta, Rio de Janeiro, n.20, p. 127-139, 2007.

PAIM, J. S. **A Reforma Sanitária Brasileira e o CEBS**. Rio de Janeiro: CEBES, 2012.

PEDROSA, J. I. **Promoção da saúde nos territórios**: construindo sentidos para a emancipação. In: LANDIN, F. L. P.; CATRIB, A. M. F.; COLLARES, P. M. (org.). Promoção da saúde na diversidade humana e na pluralidade de itinerários terapêuticos. Campinas: Saberes Editora, 2012. p. 25-48

RAICHELIS, R. **Democratizar a gestão das políticas sociais**: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: BRAVO, M. I. S. et al. Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, SI L. dos; SANTOS, M. da S. **Caminhos e descaminhos da Educação Popular em Saúde**: um olhar par a sua constituição e institucionalização no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Revista dos discentes do Programa de Pós-graduação em História e Espaços, UFRN, 2021.

SILVA, M. O. da S. e. (Org.). **O serviço social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, R. C. **A contrarreforma na política de saúde e o SUS hoje**: impactos e demandas ao Serviço Social. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) –Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010

VASCONCELOS, E. M. Brasil. **Educação popular: instrumento de gestão participativa dos serviços de saúde**. In: Caderno de educação popular e saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. Brasília, 2007.

WALDMAN, E. A. Doenças infecciosas emergentes e reemergentes. **Revista USP**, São Paulo, n.21, p. 128-137. Set/Nov, 2001.