

O papel da cooperação técnica & financeira para o avanço da profissão de enfermagem na área de redução da demanda na América Latina: desafios e perspectivas¹

Maria da Gloria Miotto Wright¹; Anna McG. Chisman¹; Isabel Amélia Costa Mendes¹; Margarita Antonia Villar Luis¹; Emilia Campos de Carvalho²; Marli Villela Mamede²

¹Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas/CICAD - Organização dos Estados Americanos/OEA/EUA

²Docente, Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Centro Colaborador da OMS para o desenvolvimento da pesquisa em enfermagem, e-mail: iamendes@eerp.usp.br

RESUMO

Um novo modelo de Cooperação Técnica & Financeira (CTF) foi utilizado para desenvolver uma parceria entre uma organização internacional e universidades na América Latina para o avanço da contribuição da enfermagem na área de redução da demanda. O objetivo da CTF é apoiar o desenvolvimento em assuntos ou áreas específicos que precisam exercer um impacto na sociedade como um todo. O “Programa Regional de Capacitação em Pesquisa” para enfermeiros no estudo do fenômeno das drogas na América Latina representa um exemplo do novo modelo de CTF para intensificar o uso da ciência e tecnologia por enfermeiros nas áreas de promoção da saúde, prevenção do uso e abuso de drogas e integração social na América Latina. A CTF tem se tornado um instrumento poderoso para o avanço dos enfermeiros na área de redução da demanda.

Descritores: Cooperação técnica & financeira; programas de capacitação em pesquisa; enfermeiros; América Latina

INTRODUÇÃO

Movimentos de migração, viagens e a globalização de atividades econômicas criaram sociedades multiculturais entre países latino-americanos e no mundo e quebraram as barreiras contra a transmissão de doenças, a incorporação de novos valores, religiões, normas, e muito mais. Solucionar problemas sociais e atingir o desenvolvimento sustentável exige a criação e aplicação de conhecimentos a problemas práticas. Políticas, educação, prática e programas de pesquisa eficientes em saúde devem integrar diversos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais, tecnológicos e ambientais em suas diferentes atividades e políticas nas Américas.

Organizações internacionais, universidades e instituições não governamentais podem desempenhar um papel construtivo neste processo ao integrar-se de maneira mais completa em suas comunidades locais, regionais e internacionais. Um fator chave para o sucesso é o conhecimento sobre o poder de parcerias. O sucesso de uma parceria depende da capacidade destas instituições de saber como trabalhar em conjunto. A construção de parcerias requer a colaboração entre todas as partes envolvidas no processo. Acima de tudo, requer a divisão de poder, interesses, conhecimentos e lideranças⁽¹⁾. A união deve ser baseada em benefícios e respeito mútuos entre todas as partes envolvidas⁽²⁾.

O desenvolvimento de uma colaboração técnica e financeira com êxito envolve autonomia, auto-responsabilidade, tempo, esforço e recursos de todos os participantes. A Cooperação Técnica & Financeira (CTF) pode ser utilizada como ferramenta para o desenvolvimento institucional e profissional. Este artigo descreve o processo para passar de uma visão às ações, através do processo de colaboração técnica e financeira, com vistas à construção de parcerias para o avanço dos enfermeiros na área de redução da demanda na América Latina.

FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA & FINANCEIRO E ATORES ENVOLVIDOS

A organização de uma abordagem ampla e integrada do processo de desenvolvimento constitui um desafio fundamental para o século XXI. Novas linhas de pensamento sobre o desenvolvimento consideram a diversidade biológica, ética e política, a sensibilidade cultural, a integridade comunitária e redes como aspectos críticos para alcançar a equidade e o desenvolvimento sustentável⁽³⁾. "Modernização" significa reestruturar relações entre as diferentes instituições e níveis governamentais, e entre o governo e a sociedade como um todo⁽⁴⁾.

Alianças novas e relevantes agora estão em processo de formação. Por exemplo, organizações tais como a Organização Panamericana da Saúde (OPS); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a Organização dos Estados Americanos – Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e outras há muito tempo estão ativas na colaboração técnica & financeira na América Latina e no Caribe (LAC). Igualmente importante, a experiência internacional em colaboração técnica & financeira oferece métodos e modelos que podem ser aplicados à estruturação de parcerias regionais, nacionais e locais entre comunidades, universidades e outras organizações.

Conhecimentos e capacidades sobre o processo de colaboração técnica & financeira são úteis para mobilizar recursos em todos os níveis - local, regional, nacional e internacional. Klinger⁽⁵⁾ define a cooperação internacional & financeira como "apoio estrangeiro complementar a ações nacionais para o desenvolvimento de atividades conjuntas entre partes colaboradoras". A Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) consiste em recursos disponibilizados por agências oficiais de nações desenvolvidas (estados, governos locais, agências governamentais autônomas) para desenvolver países em desenvolvimento e instituições multilaterais com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar social⁽⁶⁾.

Até 1971, a cooperação técnica era o elemento central na promoção e o fortalecimento de relações econômicas mútuas entre países e era a fonte de financiamento mais importante para o desenvolvimento nos países em desenvolvimento. Basicamente envolvia a cooperação econômica e financeira e, em alguns casos, incluía componentes de cooperação técnica⁽⁵⁾.

Com o tempo, o conceito do modelo de cooperação técnica & financeira (MCTF) evoluiu. Entre 1940 e 1950, o MCTF era um vector unidirecional norte-sul: países mais ricos, com maior experiência técnica, ajudaram os países mais pobres. Desde então, muitos países menos industrializados desenvolveram grande conhecimento e experiência, e o modelo deslocou-se para uma visão da cooperação como um intercâmbio mútuo, em que todos os países, independente de seu tamanho e nível de desenvolvimento, podem obter os benefícios da divisão mútua de experiências e conhecimentos⁽⁷⁻⁹⁾.

O atual MCTD considera que a meta da cooperação técnica é desenvolver recursos humanos e aumentar capacidades institucionais para a abordagem de uma política de saúde internacional⁽¹⁰⁾. O novo modelo global de cooperação técnica & financeira apoia o diálogo entre todas as partes envolvidas neste processo e cultiva parcerias participativas com iniciativas locais de desenvolvimento sustentável. Os enfoques da estratégia de parceria são: "(i) a revisão nacional da cooperação para o desenvolvimento; (ii) coordenação nacional do desenvolvimento participativo e boa governança, e (iii) capacidade de desenvolvimento sustentável"⁽⁷⁾.

Importantes agentes de cooperação internacional bilateral e multilateral são: Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento; Bancos Regionais de Desenvolvimento na Ásia, África e o Caribe; União Européia, Organização Mundial da Saúde, Organização Panamericana da Saúde; Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); Organização dos Estados Americanos (OEA); Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e fundações nacionais e internacionais, tais como Rockefeller, Kellogg, e Ford.

Ao longo das últimas duas décadas, novos agentes surgiram no processo de cooperação técnica & financeira com impacto substancial em iniciativas de saúde e desenvolvimento. São as organizações não governamentais nacionais e internacionais (ONGs) e as organizações de base comunitária (OBC). As ONGs e OBC muitas vezes constituem um elo de ligação entre o governo e o patrocinador estrangeiro ou se transformam num canal direto entre a comunidade e o patrocinador nacional ou internacional. As ONGs e OBC estão buscando maneiras de aumentar sua interação com o Estado e de fazer com que suas vozes sejam ouvidas no desenvolvimento, planejamento e execução de políticas nacionais⁽⁷⁾.

A Cooperação Técnica & Financeira entre a CICAD/OEA e universidades/escolas de enfermagem na América Latina criou novas oportunidades para o avanço da enfermagem na área de redução da demanda de drogas. A meta principal é criar uma estrutura de profissionais de enfermagem que possuam conhecimentos científicos e capacidades técnicas para trabalhar com a redução da demanda de drogas nas áreas de promoção de saúde, prevenção do uso e abuso de drogas e integração social na América Latina.

COOPERAÇÃO TÉCNICA & FINANCEIRA COM UNIVERSIDADES E ESCOLAS DE ENFERMAGEM NA ÁREA DE REDUÇÃO DA DEMANDA NA AMÉRICA LATINA

A Cooperação Técnica e Financeira (CTF) tem papel crítico ao providenciar às partes interessadas conhecimentos especializados, capacitação e equipamentos relacionados, tanto como parte de projetos de cooperação financeira quanto como intervenções independentes (cooperação técnica relacionada ao desenvolvimento institucional). O principal objetivo da CTF foi promover o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais para conseguir mobilizar e administrar recursos de desenvolvimento de maneira autônoma.

A CTF considera o desenvolvimento de capacidades (institucionais e profissionais) como o objetivo central da cooperação técnica nos níveis universitário e institucional. A nova abordagem de CTF destaca a promoção do controle indígena, conhecimento e participação locais, e a dinâmica das interrelações entre os diferentes agentes e níveis de programas e organizações.

Os programas de capacitação constituem um processo através do qual indivíduos, organizações, instituições e sociedades (individualmente e coletivamente) realizam funções, resolvem problemas, e estabelecem e atingem metas através do desenvolvimento e implementação de um plano estratégico. As metas e ações da CTF incluem as seguintes:

- Desenvolver um comprometimento político forte e contínuo para com a cooperação entre organizações internacionais, governos, universidades e ONGs em diferentes partes do mundo.
- Providenciar programas de capacitação institucional e profissional para administrar a cooperação de maneira auto-sustentável.
- Envolver agentes econômicos locais, nacionais e internacionais e membros da sociedade civil em discussões e decisões sobre assuntos importantes que exerçam impacto na redução da demanda e no desenvolvimento sustentável a curto, meio e longo prazo.
- Garantir o apoio de patrocinadores nacionais e internacionais à cooperação.
- Monitorar as atividades relacionadas a drogas, igualdade, saúde e desenvolvimento sustentável a través de informação e tecnologia.
- Desenvolver e fortalecer parcerias locais, nacionais e internacionais.

Foi em 1997 que, utilizando a CTF como uma estratégia para o avanço da enfermagem na área de Redução da Demanda de Drogas em América Latina, a Comissão Interamericana para o Controle das Drogas (CIDAD) com apoio financeiro do governo de Japão, e posteriormente com apoio adicional dos governos dos Estados Unidos e Canadá, lançou um projeto pioneiro para trabalhar com as escolas de enfermagem na América Latina. Esta realização pioneira se destaca, já que há poucas escolas de enfermagem em países industrializados ou menos industrializados que tratam do assunto das drogas nos currículos de educação em enfermagem.

Os enfermeiros são agentes chave para trabalhar em direção à mudança e à transformação de indivíduos, famílias e comunidades. Além disso, os profissionais de enfermagem constituem a maior força de trabalho no sistema de saúde, têm maior contato com as comunidades e são capazes de identificar quando ocorre um problema de drogas. Os enfermeiros trazem novos papéis de liderança ao Programa CICAD de Redução da Demanda; trazem a perspectiva crítica-holística de saúde internacional para estudar o fenômeno das drogas, e a abordagem de promoção da saúde para trabalhar com indivíduos, famílias e comunidades.

O Projeto CICAD com Escolas de Enfermagem trabalha com quatorze escolas de enfermagem em dez países da América Latina: Argentina (2); Brasil (2); Bolívia (1); Chile (1); Colômbia (1); Equador (1); Honduras (1); México (3); Peru (1); Venezuela (1). Os componentes básicos do projeto são: (i) educação: currículos de enfermagem com conteúdo de drogas nos níveis de graduação e pós-graduação; desenvolvimento do corpo docente mediante atividades de educação continuada, programas regionais e internacionais de capacitação em pesquisa; e instituto de liderança; (ii) atividades de extensão e serviços à comunidade: desenvolvimento de promoção da saúde, prevenção do uso e abuso de drogas e programas educacionais de integração social para grupos de alto risco, crianças escolares, associações comunitárias e profissionais; e (iii) pesquisa: desenvolvimento de estudos locais, nacionais, transnacionais e multicêntricos sobre assuntos de drogas e problemas relacionadas.

O fenômeno das drogas significa um novo campo de ação profissional para os enfermeiros, que atualmente estão enfrentando dificuldades sérias, particularmente na América Latina, com relação ao uso e tráfico de drogas ilícitas. Essas dificuldades também mudaram a situação demográfica e epidemiológica em várias comunidades devido aos altos níveis de violência urbana que resultam dessa prática.

No contexto da educação de enfermagem nos níveis de graduação, mestrado e doutorado, a Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo se destacou nos planos regional, nacional e internacional. Como resultado de sua excelência em pesquisa, é designada como Centro Colaborador da OMS para o Desenvolvimento da Pesquisa em Enfermagem desde 1988. Portanto, considerando os impactos do fenômeno das drogas na América Latina e as metas da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), e também as características da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, com sua longa experiência de cursos de pós-graduação em enfermagem, a CICAD convidou à Escola

de Enfermagem de Ribeirão Preto para ser sua parceira na implementação do “Programa Regional de Capacitação em Investigação para Enfermeiros no Estudo do Fenômeno das Drogas na América Latina”.

PASSOS NO DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA & FINANCEIRA ENTRE UMA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL E A ESCOLA DE ENFERMAGEM DE UMA UNIVERSIDADE

O processo de desenvolvimento e implementação da cooperação técnica & financeira envolve os seguintes passos:

- Aspecto técnico: Desenvolvimento de uma Proposta Conjunta

No estudo de caso da CICAD e da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (EERP/USP), foi desenvolvida uma proposta conjunta para implementar o “Programa Regional de Capacitação em Pesquisa para Enfermeiros no Estudo do Fenômeno das Drogas na América Latina”. A organização da proposta incluiu aos seguintes aspectos: (i) **contexto**: inclui aspectos relacionados com a importância e a justificativa do motivo para realizar este tipo de programa em termos de custo-benefício e custo-eficiência; (ii) **processo**: descreve os diferentes agentes envolvidos neste processo de uma perspectiva macro (organização internacional) e micro (universidades); (iii) **conteúdo**: descreve a condição (estrutura do programa acadêmico); situação (o conteúdo de cada módulo e sistema de avaliação); resultados (relatório técnico de pesquisa); produtos (publicações científicas conjuntas); (iv) **orçamento**: indica o custo do programa e deveria incluir: recursos humanos; equipamentos; infra-estrutura; logística (gastos de transporte, alojamento e alimentação, seguro de saúde e viagem, livros, etc.).

- Aspecto Financeiro: Patrocinador para o Projeto

É responsabilidade da Organização Internacional (CICAD) encontrar o apoio financeiro necessário para a implementação do programa. Neste caso específico, o patrocinador encontrado foi o Governo do Japão.

- Aspecto Jurídico: Carta Convênio

Após a aprovação da proposta pelo setor técnico das duas instituições, e após encontrar apoio financeiro para sua implementação, uma “Carta Convênio” precisa ser desenvolvida e submetida ao setor jurídico das duas instituições para sua aprovação final. Depois, é possível iniciar o processo de desembolso. A “Carta Convênio” explica que todas as publicações sobre o programa devem ser aprovadas por todas as partes envolvidas no processo de publicação.

- Aspecto de Avaliação Externa e Auditoria

A organização internacional (OEA/CICAD) legalmente tem o direito de fazer avaliação externa e auditoria do programa implementada pela universidade (EERP/USP) durante um período de três anos após seu término.

IMPACTOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA & FINANCEIRA NO DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS DE ENFERMAGEM NA ÁREA DE REDUÇÃO DA DEMANDA NA AMÉRICA LATINA

A implementação de um projeto de cooperação técnica & financeira com desenho inovador, envolvendo uma organização internacional e uma universidade/escola, reconhecida por sua excelência na educação de pós-graduação e na pesquisa na América Latina, demonstrou ser uma estratégia eficaz para preparar os enfermeiros para trabalharem na área de redução da demanda de drogas na América Latina.

A CICAD e a Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo já implementaram dois “Programas Regionais de Capacitação em Pesquisa para Enfermeiros no Estudo do Fenômeno das Drogas na América Latina,” com a participação de trinta e três docentes de enfermagem procedentes de nove países na América Latina. Entre os participantes, dezoito se formaram no primeiro programa, e dezoito artigos científicos foram aceitos para publicação. Outros quinze participantes do segundo programa estão implementando as pesquisas nos seus países.

Os docentes de enfermagem que se formaram no primeiro programa já conseguiram posições de liderança como Diretor, Vice-Diretor ou Coordenador de programa de pós-graduação em suas escolas de enfermagem, e foram responsáveis pela criação de grupos de pesquisa na área de redução da demanda em suas escolas. Alguns deles serão responsáveis por representar os profissionais de enfermagem na Comissão Nacional de Controle de Drogas em seus países. Transformaram-se nas forças motrizes para o avanço científico e tecnológico dentro de suas escolas de enfermagem e no nível nacional na área de redução da demanda.

DESAFIOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA & FINANCEIRA NA ÁREA DE REDUÇÃO DA DEMANDA EM UNIVERSIDADES E ESCOLAS DE ENFERMAGEM

Ao utilizar o novo modelo de cooperação técnica e financeira internacional para o desenvolvimento de parcerias com universidades e escolas de enfermagem, alguns desafios se manifestam:

- O novo modelo de CTF internacional em universidades e especialmente em escolas de enfermagem é uma idéia nova e uma experiência única na América Latina.
- A maioria dos agentes no nível micro (universidades e escolas de enfermagem) não tinham experiências anteriores no trabalho com a OEA/CICAD. Portanto, precisaram aprender como negociar e preparar relatórios anuais técnicos e financeiros para a OEA/CICAD.
- O novo modelo conceitual e operacional de CTF internacional exige o comprometimento de todos os atores neste processo, que precisam pensar e agir além dos seus usuais nichos acadêmicos ou institucionais.
- A nova CTF internacional oferece um ambiente para a mobilização de poder, interesse, conhecimento e liderança dos diferentes partidos envolvidos no processo, com vistas à igualdade e os benefícios de diferentes agentes.
- O “Programa Regional de Capacitação em Pesquisa para Enfermeiros no Estudo do Fenômeno das Drogas na América Latina” se tornou um instrumento poderoso para preparar os enfermeiros para trabalharem na área de redução de demanda e para aplicar o novo modelo de CTF internacional a outras situações na América Latina.

PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA & FINANCEIRA NA ÁREA DE REDUÇÃO DA DEMANDA EM UNIVERSIDADES E ESCOLAS DE ENFERMAGEM

Diante do sucesso da implementação dos dois “Programas Regionais de Capacitação em Pesquisa para Enfermeiros no Estudo do Fenômeno das Drogas na América Latina”, a CICAD e a EERP/USP decidiram transformar este programa na modalidade on-line, para atingir um grande número de enfermeiros e outros profissionais de saúde interessados em trabalhar na área de redução da demanda na América Latina.

Esta estratégia facilitou as ligações entre as escolas de enfermagem em nove países da América Latina e fomentou outros tipos de apoio e o uso deste modelo de Programas “Regionais de Capacitação em Pesquisa” para outras matérias, tais como em Escolas de Saúde Pública na América Latina.

O uso do novo modelo internacional de CTF facilitou o sucesso do Programa Regional de Capacitação em Pesquisa na Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e constituiu a base para a replicação internacional deste programa com universidades do Canadá e dos Estados Unidos.

CONCLUSÃO

O novo modelo internacional de CTF é uma importante ferramenta e estratégia na Área de Redução da Demanda em nível da CICAD e da Universidade com vistas à implementação de programas de capacitação em pesquisa em nível nacional e internacional. Universidades e escolas de enfermagem deveriam aumentar seus conhecimentos e habilidades de administração da CTF nos níveis regional, nacional e internacional, para atingir melhores resultados e produtos entre todas as partes envolvidos no processo.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a todos os docentes da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto e aos trinta e três participantes de nove países latino-americanos que participaram do processo de implementação dos dois programas, e também ao Governo do Japão e ao Programa de Bolsas da OEA por seu apoio financeiro e bolsas que possibilitaram a implementação do “I Programa Regional de Capacitação em Pesquisa para Enfermeiros de América Latina.”

REFERÊNCIAS

1. Wright MGM. Critical-holistic paradigm for an interdependent world. Am Behav Sci 2000; 43(5):808-24.
2. Green PM, Addlerley-Kelly B. Partnership for health promotion in an urban community. Nurs Health Care Perspective 1999; 20(2):76-81.

3. Morgan RE Jr, Mutalik G. Bringing international health back home. Policy Paper Presented at 19th Annual Conference of the National Council for International Health. Washington (DC.); June 14-17. 1992.
4. Pan American Health Organization. Cooperation of the Pan American Health Organization in the Health Sector Reform Process. Washington (DC.): PAHO; 1997.
5. Klinger I. Mobilizing international cooperation resources for health in the Americas. In: Wright MGM, Korniewicz D. New Perspectives in International Health and Nursing Education. Washington (DC.); 1998. p. 77-86.
6. Organization for Economic Cooperation and Development, Assistance Committee. Development Cooperation Report. Paris: OECD; 1996.
7. Pan American Health Organization. Technical and financial external cooperation on health. In: Health in the Americas, v. 1. Washington (DC.), 1998. PAHO Scientific Publication, n. 569.
8. Basch PF. Textbook of International Health. New York: Oxford University Press; 1999.
9. Walt G. Global cooperation in international public health. In: Michael HM, Black RE, Mills AJ. International Public Health: Diseases, Programs, Systems, and Policies. 2001. Gaithersburg MD: An Aspen Publication; p. 13, 667-99.
10. Panisset W. International Health Statecraft: Foreign Policy and Public Health in Peru's Cholera Epidemic. Lanham: University Press of America; 2000.

Recebido em: 10.11.2003

Aprovado em: 03.2.2004

NOTA

1 As opiniões expressadas neste artigo são de responsabilidade exclusiva dos autores e não representam a posição da organização onde trabalham ou de sua administração