

Mendonça, E. M., Pinheiro, V. A., Reis, J. A. R., & Almeida, R. B. F. O Projeto Redes em Betim/MG: encontros intersetoriais para o fortalecimento da rede de atenção e redução de danos a pessoas que usam drogas

O Projeto Redes em Betim/MG: encontros intersetoriais para o fortalecimento da rede de atenção e redução de danos a pessoas que usam drogas

The Project Networks in Betim/MG: Intersectorial Meetings for Strengthening the Network of Attention and Harm Reduction to People who Use Drugs

El Proyecto Redes en Betim/MG: encuentros intersectoriales para el fortalecimiento de la red de atención y reducción de daños a personas que uso drogas

Edna Mara Mendonça¹
Viviane Andrade Pinheiro²
José de Arimateia Rodrigues Reis³
Renata Barreto Fernandes de Almeida⁴

Resumo

O presente relato descreve articulação e formação entre os atores da rede, promoção e sustentação de espaços de discussão permanente: fóruns intersetoriais como produto do Projeto Redes, iniciativa da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Fundação Oswaldo Cruz, em Betim, Minas Gerais. O Projeto apresentou-se na perspectiva de fortalecer a rede intersectorial, inserindo a redução de danos como estratégia de cuidado, formação dos atores e articulação da rede intersectorial. Em 10 meses (abril a dezembro de 2016) de Projeto, constituiu-se o Fórum Intersectorial de Atenção ao Usuário de Drogas, que funciona mensalmente, discute casos e promove cuidados. Criou-se um coletivo de trabalhadores, responsável por discutir, monitorar e planejar ações, fortalecer espaços de discussão, integrando áreas técnicas, objetivando reduzir vulnerabilidades sociais e violências. Assim, o tecer da rede intersectorial se configurou com sucesso, desatando os nós críticos, com vistas à composição de políticas públicas no contexto do cuidado em liberdade.

Palavras-chave: Políticas públicas. Álcool e outras drogas. Redução de danos. Colaboração intersectorial.

Abstract

This report describes articulation and training among network actors, promotion and support of spaces for permanent discussion: intersectoral forums as a product of Projeto Redes, an initiative of the National Secretariat for Policy on Drugs and the Oswaldo Cruz Foundation, in Betim / Minas Gerais. The project was presented with a view to strengthening the intersectoral network, inserting harm reduction as a care strategy, training of the actors and articulation of the intersectoral network. In the ten months of the Project (April to December 2016), the Forum was constituted Intersectoral attention to the drug user, which works monthly, discusses cases and promotes care. A collection of workers was created, responsible for discussing, monitoring and planning actions,

¹ Terapeuta Ocupacional. Doutoranda em Saúde Coletiva no Instituto René Rachou (Fiocruz Minas). Mestra em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Enfermagem da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).

² Mestra em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Graduada em Psicologia pela Universidade Fumec.

³ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Pará (PPGP – UFPA). Mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Psicologia Hospitalar pelo Centro de Estudos em Psicologia da Saúde (Cepsic), da Divisão de Psicologia do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Saúde Coletiva pela UFPA. Graduado em Psicologia pela UFPA.

⁴ Doutora em Medicina Preventiva pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Mestra em Psicologia Clínica pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Especialista em Formação Integrada Multiprofissional em Educação Permanente em Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Motricidade Oral pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduada em Psicologia e Fonoaudiologia pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap).

Mendonça, E. M., Pinheiro, V. A., Reis, J. A. R., & Almeida, R. B. F. O Projeto Redes em Betim/MG: encontros intersectoriais para o fortalecimento da rede de atenção e redução de danos a pessoas que usam drogas

strengthening discussion spaces, integrating technical areas, aiming to reduce social vulnerabilities and violence. Thus, the weaving of the intersectorial network was successfully configured, untying the critical nodes, with a view to the composition of public policies in the context of care in freedom.

Keywords: Public policies. Alcohol and other drugs. Harm reduction. Intersectoral collaboration.

Resumen

El presente relato describe articulación y formación entre los actores de la red, promoción y sustentación de espacios de discusión permanente: foros intersectoriales como producto del Proyecto Redes, iniciativa de la Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas y Fundación Oswaldo Cruz, en Betim, Minas Gerais. El proyecto se presentó en la perspectiva de fortalecer la red intersectorial, insertando la reducción de daños como estrategia de cuidado, formación de los actores y articulación de la red intersectorial. En diez meses (abril a diciembre de 2016) de Proyecto, se constituyó el Foro Intersectorial de atención al usuario de drogas, que funciona mensualmente, discute casos y promueve cuidados. Se creó un colectivo de trabajadores, responsable de discutir, monitorear y planificar acciones, fortalecer espacios de discusión, integrando áreas técnicas, con el objetivo de reducir vulnerabilidades sociales y violencias. Así, el tejer de la red intersectorial se configuró con éxito, desatando los nudos críticos, con vistas a la composición de políticas públicas en el contexto del cuidado en libertad.

Palabras clave: Políticas públicas. Alcohol y otras drogas. Reducción de daños. Colaboración intersectorial.

Introdução

Nas últimas décadas, o uso de álcool e outras drogas se apresenta como fenômeno complexo e associa-se a diferentes problemas, como agravos da saúde, problemas nos relacionamentos interpessoais e familiares, violência, etc. (Almeida, Santos, Brito, & Silva, 2018).

Em 2014, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), divulgou uma pesquisa sobre o perfil dos usuários de crack nas capitais brasileiras, apontando que o uso das drogas está associado aos processos de exclusão social. A mesma pesquisa revelou a demanda dos usuários de crack por ações como banho, alimentação, apoio para educação e trabalho. Tal constatação coloca como necessária a articulação de vários saberes na construção de políticas intersetoriais relacionadas ao fenômeno das drogas (Garcia, Tykanori, & Maximiano, 2014).

O estudo citado foi executado pela Fiocruz entre 2010 e 2013 e publicado no ano seguinte (Bastos & Bertoni, 2014), no qual se demonstrou a problemática das drogas no Brasil como fortemente marcada por históricos de pobreza e exclusão social. Participaram dessa pesquisa aproximadamente 370 mil usuários regulares de crack e similares, identificados nas capitais e algumas outras cidades brasileiras, o que correspondia a 0,8% da população total do país e a 35% dos consumidores de drogas ilícitas nessas cidades. Estimou-se que cerca de 40% (mais ou menos 148 mil) dessas pessoas que usavam drogas nos centros urbanos naquele momento estavam em situação de rua.

Cerca de 90% dos participantes da pesquisa tinham mais de 18 anos, o que representa aproximadamente 320 mil adultos, e 50 mil eram crianças e adolescentes, estes chegando a 14% dos

usuários. A maior parte tinha baixa escolaridade, sendo que oito em cada 10 não chegaram ao ensino médio e apenas 0,3% cursou ou concluiu o nível superior. Cerca de 80% se declararam “não brancos”. A investigação mostrou que 78,9% dos usuários de drogas abordados desejavam obter algum tipo de tratamento. A análise dos dados também revelou que os usuários manifestaram interesse por serviços associados à assistência social e por serviços de saúde, mas não necessariamente voltados ao tratamento do uso abusivo de drogas.

Quando lhes foi perguntado quais ações deviam ser ofertadas para melhor atendê-los em suas necessidades, as respostas enfatizaram aspectos ligados à higiene, como oferta de banho, distribuição de alimentos, além de apoio para conseguir emprego, matrículas em escolas para completar a educação ou inscrição em curso profissionalizante e, ainda, a oferta para atividades de lazer. Esses aspectos foram citados por mais de 90% dos entrevistados como fundamentais no acesso e utilização dos serviços de assistência social, atenção à saúde e cuidados pessoais (Bastos & Bertoni, 2014).

Quando a questão são os aspectos significativos para o sucesso no tratamento, outro estudo importante foi desenvolvido no Programa Atitude, em Pernambuco (Almeida *et al.*, 2018). O Programa Atitude – Programa de Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares, da Secretaria Executiva de Políticas sobre Drogas de Pernambuco, compõe a política estadual de assistência social e atua com o objetivo de responder à situação de vulnerabilidade social de usuários de drogas e seus familiares, por se tratar de um espaço que funciona como ponto de acolhimento e apoio, sem exigir dos usuários do Programa sua participação em atividades ou no tratamento da dependência. Dessa forma, oferece

serviços de baixa exigência, que as pessoas que usam drogas frequentam de forma voluntária.

O estudo sobre a experiência pernambucana pretendeu compreender, a partir da fala dos usuários, quais os aspectos fundamentais para o sucesso no tratamento da dependência do crack. Trata-se de um estudo descritivo, com abordagem qualitativa, para o qual foram entrevistadas 39 pessoas que fazem uso de crack, atendidas num programa de proteção social para usuários de drogas: O Programa Atitude. Foram mencionados como importantes aspectos realizar tratamento voluntário e espiritualidade, categorias que podemos agrupar como aspectos individuais, como também ampliação do cardápio de atividades, oferta de espaço protegido da droga e qualificação profissional com inclusão socioproductiva, como aspectos institucionais. Essas demandas precisam ser consideradas para um melhor entendimento das necessidades para o sucesso no tratamento, assim como serem contempladas pelas políticas públicas voltadas para o problema das drogas (Almeida *et al.*, 2018).

Pensando nesses contextos, a partir destes e outros dados científicos e indicadores nacionais de vulnerabilidade dos usuários de drogas, foi criado o “Projeto Redes – Articulação de Redes Intersetoriais para Atenção às Pessoas em Sofrimento Decorrente do Uso de Crack, Álcool e Outras Drogas” (PR), o qual apresentou como um de seus objetivos promover a aproximação entre as políticas de saúde, segurança e assistência social para pessoas com algum sofrimento em decorrência do uso de drogas, ou seja, o funcionamento central se dava pelas ações de intersectorialidade. Outro alicerce do PR eram as ações de promoção da Redução de Danos (RD) como estratégia de cuidado e formação dos atores da rede intersectorial (Ministério da Justiça, 2016). Importante destacar que o presente relato de

experiência foi inscrito no município de Betim/MG.

O PR previa a implantação de fóruns ampliados de discussão sobre álcool e outras drogas; que buscavam desenvolver novas estratégias de articulação entre as diferentes políticas setoriais para fomentar e induzir a integração de ações territoriais e intersectoriais, contextualizando os desafios e produzindo mudanças em cada localidade. Para tanto, o PR ofereceu apoio técnico de um articulador de rede intersectorial em cada município, região ou estado participante. Ao articulador local, presente no território, cabia a função de fomentar a articulação entre os atores, bem como a promoção e sustentação de espaços de discussão permanente: fóruns intersectoriais (Ministério da Justiça, 2016).

Desse modo, o PR trouxe à luz a importância de se definir o conceito de intersectorialidade, a saber: “Articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações de coesão em situações complexas visando à superação da exclusão social” (Fisher *et al.*, 2017, p. 954). Na execução de ações desse tipo, de maneira integrada e articulada, faz-se necessário conhecer, integrar e articular os serviços que compõem as políticas sociais e levantar as fragilidades e potencialidades dos territórios no desenvolvimento de ações que podem contribuir para a minimização dos problemas associados à presença das drogas (Garcia *et al.*, 2014; Lotta & Favareto, 2016).

Para o município de Betim/MG, o PR previu a articulação entre a gestão local (secretários, coordenadores de serviços e gestores das áreas técnicas) e os profissionais das políticas públicas nas áreas que fazem interface com a temática das drogas, como saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer, habitação, segurança pública e que direta ou indiretamente têm seu trabalho relacionado à pessoa que usa droga. Sendo assim, foi necessária a construção de um

trabalho intersetorial (Ministério da Justiça, 2016).

“Ações intersetoriais não tem receitas, metodologias a serem seguidas ou evidências vigentes. Há experiências, erros e acertos, tentativas” (Akerman, Franco, Moyses, Rezende, & Rocha, 2014, p. 4296). No entanto, nos espaços de negociação e pactuação, emergem diferentes interesses e valores que dificultam todo o processo de acordos e consensos (Rantala, Bortz, & Armada, 2014).

Sendo assim, espaços de discussão permanentes organizados se constituem de seres articulados que têm como meta ou tarefa a produção de algum bem ou serviço. Tais espaços coletivos referem-se, portanto, a lugares destinados à comunicação – escuta e circulação de informações sobre interesses e realidade local –, à elaboração – análise da escuta e das informações – e tomada de decisão – prioridades, projetos e contratos (Fiorati, Arcêncio, Segura, Ramasco-Gutierrez, & Serrano-Gallardo, 2018).

Este relato pretende salientar a experiência de implantação dos fóruns permanentes de discussão intersetorial sobre a Política Nacional de Álcool e outras Drogas; apresentar a atenção ofertada às pessoas que usam drogas, suas dificuldades e suas potencialidades, além de identificar as conquistas do Fórum Intersectorial Permanente em relação à articulação intersectorial à atenção do consumo de álcool e outras drogas no município de Betim/MG.

A instrumentalização de profissionais, gestores e comunidade em geral para o trabalho intersectorial e para o cuidado via redução de danos, com vistas à ampliação das ações e estratégias de atenção às pessoas que consomem drogas nos territórios será a principal contribuição da escrita em tela.

Trajatória metodológica: o relato

Trata-se do relato de uma experiência desenvolvida entre abril e dezembro de 2016, no município de Betim/MG, por uma Articuladora de Rede Intersectorial selecionada para atuar no município com outras pessoas que apoiaram o trabalho realizado. O período no qual se configura a ação mais significativa, a implantação e consolidação do Fórum Intersectorial Permanente Álcool e outras Drogas, com apoio do PR e dos coletivos de trabalhadores locais, teve início em julho de 2016. A problematização das situações enfrentadas no território foi a estratégia metodológica para o desenvolvimento de aprendizagem e mudança da realidade.

A articulação das ações dos diferentes setores nos Fóruns se orientou por um roteiro predeterminado, constante do Projeto Político Pedagógico do Projeto Redes. Os Fóruns se desenvolveram por meio das etapas que delineavam as estratégias de articulação, a saber: construção de mapa de rede, diagnóstico situacional, levantamento das ofertas de formação (a partir da lógica da intersectorialidade e da estratégia de redução de danos); realização de fóruns ampliados de discussão sobre a Política Nacional de Álcool e outras Drogas; qualificação de instâncias intersectoriais; assessoria na implementação da rede; e contribuições para o fortalecimento das redes intersectoriais (Ministério da Justiça, 2016).

Para tanto, a implantação do Fórum aconteceu de forma coletiva, com a participação de trabalhadores locais, que eram convidados a integrarem o PR desde a etapa do diagnóstico da rede, quando a articuladora visitou os equipamentos. O Fórum Intersectorial foi pactuado em definitivo no “Primeiro Encontro de Redução de Danos e Dispositivos de Atenção em Álcool e Outras Drogas”. O movimento teve adesão dos servidores da Secretaria de Saúde (especialmente Saúde

Mental e Atenção Primária à Saúde), da Secretaria de Assistência Social (Proteção Básica e Especial) e também dos profissionais da Secretaria de Segurança Pública. Houve também a presença de uma consultora externa contratada pelo PR, que ficou responsável pela mediação dos encontros, além da articuladora de rede local, que pôde identificar, junto com os participantes, as necessidades a serem trabalhadas para melhorar a linha de cuidado e a qualidade dos atendimentos nos serviços. Cada encontro tinha a duração de quatro horas.

O relato de experiência ora apresentado utilizou informações das atas de reuniões, registradas pelos integrantes do Fórum Intersetorial, as quais foram enviadas virtualmente aos participantes da rede, na tentativa de fomento das ações nos serviços, pois a problematização das situações vivenciadas foi a ferramenta que se destacou neste trabalho e balizou as questões sobre a intersectorialidade e o cuidado pela redução de danos.

Foram realizados, no total, 12 encontros; sendo seis Fóruns Intersetoriais propriamente ditos e seis reuniões de organização destes. Os Fóruns Intersetoriais aconteceram na Sede Administrativa da Prefeitura de Betim e, posteriormente, migrou para a Faculdade Pitágoras do município.

O cenário da realização

Betim/MG é uma cidade situada na região metropolitana de Belo Horizonte/MG, região sudeste, destacando-se pelo compromisso com a implantação da política de saúde mental baseada na luta antimanicomial no estado. A cidade tem uma rede robusta de equipamentos da saúde e da assistência social, se comparada com outros municípios do mesmo porte socioeconômico e demográfico (Passos *et al.*, 2016). Pode-se assegurar que uma característica importante da rede é a constituição de um corpo de profissionais,

em sua maioria aprovados em concurso público, comprometidos com as políticas públicas e que resistem a processos de desarticulação que ocorrem nas gestões menos comprometidas com as questões sociais.

Vale salientar a história de protagonismo da rede de saúde mental de Betim/MG. Em 1993, a partir da mobilização dos profissionais de saúde mental que trabalhavam em ambulatórios criados pela administração municipal, serviços de referência foram implantados como parte de um projeto político-assistencial de atenção integral, de base territorial, sustentado por gestores e profissionais (Passos, Reinaldo, Barboza, Braga, & Ladeira, 2016).

No ano de 2016, existiam no município diferentes serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), os quais foram mapeados pela articuladora de rede intersectorial: um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (Caps) III ad; dois Caps III; um CAPS II; um Centro de Referência em Saúde Mental Infantojuvenil (Cersami); 22 trabalhadores, sendo psiquiatras, psicólogos e terapeutas ocupacionais da saúde mental que atuam nas Unidades Básicas de Saúde (UBS); um Leito Especializado no Hospital Geral; um Centro de Convivência de Saúde Mental; três Serviços Residenciais Terapêuticos; quatro Núcleos de Apoio a Saúde da Família (Nasf); 34 UBS que abarcam 60 equipes da Estratégia de Saúde da Família (ESF); quatro Unidades de Pronto Atendimento (UPA) 24 horas; um Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu); e um Hospital Regional conveniado à Secretaria de Saúde local.

O Sistema Único da Assistência Social (Suas) contava com os seguintes serviços: dois Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas); um Centro de Referência Especializado para População de Rua (Centro-POP); 16 Centros de Referência da Assistência Social (Cras); uma Equipe de

Serviço Especializado de Abordagem Social; três Instituições de Longa Permanência para Idosos; cinco unidades de Abrigo Institucional para Crianças e Adolescentes; um abrigo para pessoas em situação de rua; e um Serviço de Família Acolhedora.

Havia ainda um equipamento municipal, alocado na Secretaria de Segurança Pública, denominado Centro de Referência e Acolhimento aos Usuários de Álcool, Crack e outras Drogas (Crad), o qual tem como missão o desenvolvimento de ações de prevenção ao uso e abuso de drogas, acompanhamento de pessoas que usam drogas e seus familiares, além da promoção da articulação e fortalecimento do trabalho em rede. Entre o escopo de suas ações, há o acompanhamento individual, grupos de acolhimento, orientação familiar, prevenção a recaídas, palestras, informações e encaminhamentos para comunidades terapêuticas, cuja equipe é composta por psicólogos, educadores sociais, professores e secretariado executivo. Tal dispositivo era financiado com recursos municipais e foi implantado previamente ao Caps ad.

A cidade de Betim tornou-se integrante do PR depois do aceite da carta convite enviada pela Senad a 54 dos municípios que assinaram o decreto de adesão ao programa “Crack, é possível vencer”, em meados de 2013, quando o Programa ainda era vigente no país. A partir daí, foram realizados contatos diretos entre o Governo Federal e a gestão local para adequação da proposta do PR à realidade local, executada no ano de 2016 (Ministério da Justiça, 2016).

Resultados e discussões

A proposta de fortalecimento intersetorial

O Fórum Intersetorial Permanente sobre Álcool e outras Drogas de Betim/MG foi uma proposta decorrente do

“Primeiro Encontro de Redução de Danos e Dispositivos de Atenção em Álcool e Outras Drogas”, uma estratégia de organização dos profissionais de diversos pontos da Rede de Atenção Psicossocial (Raps). Tal encontro contou com a participação de trabalhadores da rede do SUS e Suas e demais trabalhadores da rede intersetorial, tendo caráter formativo e buscou integrar trabalhadores, apresentar a redução de danos como uma lógica de cuidados e propor a construção de espaços democráticos para discussão sobre o tema de álcool e outras drogas. O espaço buscou também estabelecer interlocuções com órgãos do Sistema Judiciário, quais sejam: os Juizados, as Promotorias de Justiça e a Defensoria Pública.

O Fórum Intersetorial foi pensado como estratégia para ser dispositivo disparador de discussão ampliada da atenção em saúde sobre as questões de álcool e outras drogas, de modo a favorecer o acesso e cuidado à população, apoiando-se no planejamento integrado, no monitoramento e na avaliação das políticas e das ações voltadas às pessoas que consomem drogas (Ministério da Justiça, 2016). Além dos Fóruns, outras ferramentas foram importantes, tais como colegiados, comitês, rodas de conversa e conselhos comunitários. Quanto mais frequentes forem esses canais de troca e construção coletiva, maior a integração entre os profissionais e suas ações (Tooher *et al.*, 2017).

Para uma atuação conjunta e compartilhada, há de se criar uma nova cultura política que reconfigure novas formas de cooperação e trabalho, novas habilidades e estratégias em diferentes níveis de governo para minimização da exclusão social (Akerman *et al.*, 2014; Lotta & Favareto, 2016). Diversos são os fatores que demandam uma lógica de trabalho intersetorial, com encontros para qualificação da escuta do profissional, no sentido de compreender as necessidades das pessoas atendidas e buscar soluções

possíveis nas redes de atenção disponíveis (Rantala *et al.*, 2014).

A intersectorialidade está relacionada com a articulação de diversos saberes, de diferentes setores e promove um olhar mais adequado acerca das determinações sociais da saúde, construindo uma resposta mais eficaz para os problemas cotidianos (Silva, Sena, Akerman, Belga, & Rodrigues, 2014). Busca-se, por meio disso, construir uma rede integrada para lidar com problemas complexos, a partir de estruturas capazes de responder a essa nova demanda social de alta complexidade (Tooher *et al.*, 2017).

A intersectorialidade se configura ao passo que diversas políticas públicas são organizadas, permitindo a integração entre elas. Assim, ela se dá em graus diferentes nas políticas, variando na forma que os temas são combinados e seus desdobramentos, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas (Lotta & Favareto, 2016).

Nesse contexto, o Fórum Intersetorial Permanente sobre Álcool e outras Drogas vem acontecendo na primeira sexta-feira de cada mês, tendo o primeiro encontro ocorrido em julho de 2016. O espaço reuniu gestores, trabalhadores de diversos equipamentos públicos e também incluiu usuários das políticas públicas locais. Contou ainda com a participação dos representantes do PR (articuladora e consultora), além de outros profissionais com experiência em projetos de temáticas sobre álcool e outras drogas em âmbito estadual e nacional, levados ao município, ampliando-se sobremaneira o debate.

A atenção pela redução de danos às pessoas que usam drogas em Betim/MG

O ano de 2003 é considerado um marco da construção de uma política pública de saúde para usuários de drogas no Brasil. O Ministério da Saúde apresentou na ocasião uma proposta de

atenção às pessoas que fazem uso abusivo de drogas, influenciada por duas grandes experiências: a Reforma Psiquiátrica (RP) e o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids (DST/AIDS), especificamente por meio de Projetos de Redução de Danos (Ministério da Saúde, 2004).

A Política para Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas de 2003, reconheceu a diferença entre a pessoa que usa drogas, o dependente e o traficante de drogas. Aconteceu, então, a expansão da rede de saúde mental obedecendo aos princípios da RP, com vistas a substituir o modelo hospitalocêntrico por redes de atenção especializadas e compostas por dispositivos extra-hospitalares. A política pública em questão baseava-se em cinco eixos: prevenção; tratamento; recuperação e reinserção social; redução dos danos sociais e à saúde; redução da oferta; estudos, pesquisas e avaliações (Ministério da Saúde, 2004; Secretaria de Atenção à Saúde, 2004). A incongruência, no entanto, já aparecia claramente na política, no que diz respeito à redução de danos e à repressão e erradicação das drogas, colocado lado a lado de maneira contraditória, por estar em franca oposição. Na ocasião, o Governo Federal admitiu o atraso histórico em relação à inserção do uso prejudicial e/ou dependência do álcool e outras drogas na agenda da saúde pública (Alves, 2009).

Já existia, desde então, essa inconsistência na Política de Drogas brasileira, pois houve a tentativa de conciliar, de maneira questionável, a associação entre as abordagens repressivas e a redução de danos, sendo que essa última se pautou desde sempre na liberdade de escolha da pessoa que usa drogas e não em seu julgamento moral. Uma das prerrogativas da RD é o direito ao cuidado à saúde, obedecendo aos princípios do SUS, a saber: universalidade, integralidade e equidade,

independentemente de a pessoa optar ou não por interromper o uso de drogas, sejam elas lícitas, sejam ilícitas, mas que o uso seja feito com o menor risco possível (Ministério da Saúde, 2015).

Por fim, e na contramão de estudos científicos, recentemente o governo brasileiro resolveu dar fim a essa contradição que perdurou por mais de 15 anos, tendo sido assinado no dia 11 de abril de 2019 o Decreto n. 9.761, o qual traz de volta a abstinência como foco da Política de Drogas, ao lado da prevenção, retirando a redução de danos como estratégia de cuidado às pessoas que usam drogas e oficializam também as comunidades terapêuticas como serviços da rede intersetorial, marcando um imenso retrocesso nas políticas de drogas e no cuidado em liberdade, que visa à autonomia dessas pessoas (Decreto n. 9.761, 2019).

Segundo Alves (2009), o modelo de atenção às pessoas que fazem uso abusivo de drogas baseado na abstinência, ao exigí-la como condição e meta de tratamento, pode funcionar como barreira no acesso aos serviços e se constituir numa recriminação aos episódios de recaída, tornando as instituições espaços pouco acolhedores às pessoas já estigmatizadas. Já o modelo de atenção anterior, baseado na redução de danos, agora descartado oficialmente da Política de Drogas, buscava minimizar danos e riscos relacionados ao uso problemático dessas substâncias, tanto de forma individualizada quanto na intervenção coletiva (Gomes & Vecchia, 2018).

Consoante Carvalho e Pellegrino (2015), alguns programas específicos com pessoas que usam drogas têm sido realizados por meio da abordagem de redução de danos, a qual se refere a políticas, programas e práticas que visam minimizar consequências econômicas, sociais e de saúde negativas, causadas pelo uso de drogas lícitas ou ilícitas, sem ter a abstinência como pré-requisito e sem

necessariamente diminuir o seu uso. Tais iniciativas são conhecidas como de baixa exigência e alta contratualidade e tolerância. Ainda assim, um dos objetivos da redução de danos (ainda que não seja o único) é que a pessoa, ao fim de um percurso de cuidado em liberdade, possa tomar ela própria a decisão voluntária de diminuir o uso de drogas ou mesmo chegar a conseguir um processo pessoal e subjetivo de decisão pela não utilização ou abstinência de substâncias.

Como se pode ver, a redução de danos propõe o cuidado em liberdade e exige articulação dos serviços em rede. Por sua vez, a intersetorialidade é tida como estratégia de resolução de questões que vão além do âmbito setorial e é posta como estratégia de orientar as políticas públicas locais (Akerman *et al.*, 2014).

Na prática cotidiana e na execução das ações de atenção às pessoas que usam drogas, percebe-se que a redução de danos pouco é adotada nos municípios brasileiros, mesmo estando prevista na legislação do nosso país. Percebe-se também que a integração dos serviços em rede de forma intersetorial como parte indissociável do cuidado, conforme as orientações e diretrizes do SUS e Suas, por exemplo, não costumam ser adotadas como parte do trabalho.

Na experiência desenvolvida em Betim/MG, durante algum tempo, a gestão municipal e os profissionais do serviço conhecido como Crad não dialogavam com as chamadas “equipes dos serviços substitutivos de saúde mental”, o que gerava tensionamentos entre as práticas de intervenção, repercutindo na linha de cuidado ofertada no território. Percebiam-se ações divergentes ou sobrepostas entre as Secretarias Municipais e a fragmentação do cuidado era frequente.

Noutro exemplo, as Secretarias de Saúde, Assistência Social e Educação conviviam, se reconheciam entre si, mas não atuavam de forma articulada e, nos poucos espaços de construção coletiva, o

trabalho não obtinha o sucesso esperado. A Secretaria de Educação convivía com a crescente demanda de ações de prevenção aos problemas relacionados ao uso de drogas, mas trabalhava de forma isolada ou no interior do próprio setor. Já a Secretaria de Assistência Social trabalhava na interface com os sistemas de justiça, porém com ações pontuais e com diálogo frágil com a Secretaria de Saúde.

Como se pode ver pela breve apresentação dos setores, em todos eles pressupõe-se a necessidade de complementaridade de práticas. Contudo, a maior integração governamental provocada pela unificação dos objetivos tende a reduzir a justaposição dos setores e as crises de autonomia, criando ações complementares entre si (Magalhães, 2015).

No entanto, concretamente, apesar da tentativa de construção de um cuidado intersetorial, o município tinha duas concepções que orientavam as práticas relacionadas à temática drogas. De um lado, a Secretaria de Segurança Pública atuava em concordância com a lógica proibicionista e, de outro lado, as Secretarias de Saúde e Assistência Social buscavam atuar em concordância com a concepção da redução de danos. Durante o período coberto por este relato de experiência, houve um esforço coletivo relevante para superar as grandes dificuldades decorrentes dessas diferenças. Em geral, a RD não era utilizada no cuidado a pessoas com alguma problemática em relação ao uso abusivo de drogas, e tanto a gestão municipal quanto os serviços da rede não adotavam o trabalho baseado na intersetorialidade das ações.

A intersetorialidade busca solucionar problemas de pessoas em seus territórios para conceber uma nova maneira de gestão na busca de soluções para problemas de determinada comunidade, região ou cidade (Fisher *et al.*, 2017). O cuidado em liberdade tem sua importância assegurada

no contexto das políticas públicas, sendo assim, conhecer o território amplia possibilidades de ações, pois permite um trabalho coeso com a legislação e com os programas nacionais vigentes. Possibilita ainda reconhecer as necessidades de intervenções individuais e coletivas, criar projetos e estratégias concernentes às necessidades territoriais e oferecer melhoras das condições de vida das pessoas acompanhadas (Yasui, Luzio, & Amarante, 2018).

Vale lembrar que a construção compartilhada favorece, além da soma de perspectivas sobre determinados temas, o diálogo, os vínculos e a definição de responsabilidades para a melhoria da qualidade de vida da população (Fiorati *et al.*, 2018). No caso de Betim, tal não ocorria, pois o problema era a fragmentação da atenção às pessoas que faziam uso abusivo de drogas pelas secretarias municipais, não havendo, portanto, a prática das ações intersetoriais nem um trabalho diferenciado nos territórios para o cuidado em RD.

Com a entrada da articulação promovida pelo PR e a integração dos atores, com a participação no Fórum Intersetorial Permanente sobre Álcool e outras Drogas, foi possível perceber o favorecimento de mudanças na configuração das políticas de drogas locais e uma gradativa aproximação entre setores que antes não dialogavam entre si e funcionavam tendo como diretriz de ações bastante fragmentadas e/ou isoladas umas das outras.

Articulação da rede intersetorial para atenção em redução de danos às pessoas que fazem uso de drogas: avanços e desafios

A cada mês, o Fórum Intersetorial Permanente sobre Álcool e outras Drogas de Betim/MG reuniu aproximadamente 100 participantes a fim de pensar estratégias para ampliar e qualificar a

forma de acolher e cuidar das pessoas com alguma demanda relacionada ao consumo de álcool e outras drogas.

Fragilidades da rede e de seus serviços foram apresentadas nos Fóruns: o não entendimento da missão de cada serviço; pouco conhecimento por parte dos trabalhadores sobre a localização geográfica de cada equipamento no território; a necessidade de construção de uma proposta de cuidado para as pessoas em situação de rua; a instrumentalização no uso do Projeto Terapêutico Singular para a saúde, e do Plano Individual de Atendimento para a assistência social.

Os trabalhadores da Secretaria de Segurança Pública mostraram-se resistentes às discussões, porém alegavam necessitar de formação profissional, pois esse setor não tem o cuidado e/ou tratamento e nem a articulação de rede como diretriz.

Partindo do contexto comum a todos os participantes – a atenção ao uso de álcool e outras drogas –, o Fórum foi se apresentando como uma estratégia de produção de informações que, por seu caráter coletivo, facilitou a expressão de opiniões e a reflexão compartilhada sobre questões e decisões pertinentes ao cotidiano dos trabalhadores da rede. A cada reunião, novos participantes se agregavam, enquanto outros deixavam de participar. Um grupo de trabalhadores, porém, participou de forma ativa e sistemática de todos os encontros, pois se preocupavam com a sustentabilidade das políticas públicas locais diante dessa temática.

Como desdobramento dos encontros coletivos, criou-se a “Equipe de Articulação Álcool e outras Drogas”, formada por atores diversos da rede intersetorial local e que faziam parte do planejamento e execução dos Fóruns. Esse grupo formulou como objetivos: a implantação de um Consultório na Rua em Betim/MG, a operacionalização dos debates necessários à rede local via Fórum Intersectorial e a indução para a elaboração

e execução do Plano Municipal sobre Álcool e outras Drogas de Betim/MG.

Como resultado efetivo do trabalho no território, o Fórum propiciou um avanço na articulação de uma rede intersectorial, favorecendo mudanças na Política Pública Municipal sobre Drogas do município. Houve uma sensibilização de gestores e profissionais de Assistência Social, Saúde, Segurança Pública e Educação quanto à eficácia do trabalho em rede intersectorial. Ademais, ressaltou a importância da educação permanente e qualificada para manter aquecida a rede de serviços de atenção às pessoas que usam drogas.

Para avaliação da efetividade dos Fóruns Intersectoriais Permanentes na construção de redes intersectoriais no município, a coordenação do PR, então sediada em Brasília-DF, solicitava mensalmente a produção de relatórios consolidados com análise das ações em curso naquele momento, contendo a avaliação crítica e qualitativa da efetividade na formação de redes intersectoriais e utilização da RD, com vistas à promoção da equidade e diminuição das desigualdades sociais. O monitoramento e a avaliação em espaços coletivos são atividades constantes, que se realizam durante todo o processo e não apenas quando se pretende ter cumprido uma etapa (Lotta & Favareto, 2016; Fiorati *et al.*, 2018). Para sua eficácia, os Fóruns foram acompanhados pelo monitoramento estratégico da realidade local, identificando obstáculos, fragilidades e elencando novas alternativas que pudessem contribuir para alcançar os objetivos propostos (Akerman *et al.*, 2014; Rantala; Bortz, & Amada, 2014).

A partir do trabalho realizado pelo PR em Minas Gerais e especialmente em Betim, posteriormente a Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais publicou a deliberação CIB-SUS/MG n. 2.568, de 18 de outubro de 2017, que instituiu os Fóruns Intersectoriais nos municípios em todo o estado, para

discussão e construção da Política Municipal de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, sempre em articulação com as redes intersetoriais. Esse foi também um dos significativos efeitos das ações do PR realizadas no município, cuja experiência proporcionou um avanço das políticas de drogas no estado, na direção da intersectorialidade e do cuidado pela utilização da estratégia de redução de danos.

Considerações finais

A incorporação do Fórum Intersetorial Permanente sobre Álcool e outras Drogas de Betim/MG pelos atores locais foi de grande importância para a articulação da rede. A discussão a partir de questões problematizadoras favoreceu os vínculos profissionais, possibilitando diálogos, pois diversos trabalhadores de diferentes setores mobilizaram-se para a efetivação das políticas e das estratégias prioritárias de atenção às pessoas que usam drogas. Como prática viva, a intersectorialidade vai sendo construída coletivamente em um processo gradual, por meio de novos conceitos e metodologias que favorecem a sua execução.

Toda essa vivência possibilitou o reforço da responsabilidade de cada um no trabalho com a rede, evidenciando-se a necessidade de os usuários serem protagonistas das ações na rede, assim como serem compreendidos em sua integralidade. A experiência em Betim/MG também proporcionou a avaliação do quanto a rede de serviços estava desarticulada e fragilizada e permitiu espaços de conhecimento dos serviços e seus potenciais. Oportunizou ainda o desejo de maior interação entre os trabalhadores e a problematização de questões relacionadas ao uso prejudicial de drogas.

O Fórum Intersetorial afetou de forma positiva a liberdade de expressão,

abriu possibilidades, favoreceu reflexões e diálogos sobre a redução de danos e a intersectorialidade.

Ao disseminar o conhecimento resultante desta experiência, pretende-se dar visibilidade às ações intersetoriais, com o intuito de apoiar, estimular e fortalecer a prática nas redes de serviços, assim como difundir a redução de danos como estratégia de cuidado.

Acredita-se que o conhecimento produzido em ações como a relatada possa contribuir para a expansão das intervenções intersetoriais e da redução de danos como alternativas eficientes de promoção da qualidade de vida e, portanto, beneficiar a população com a qualificação de gestores, profissionais, usuários e comunidade em geral.

Referências

- Akerman, M., Franco, S. R., Moyses, S., Rezende, R., & Rocha, D. (2014). Intersetorialidade? Intersetorialidade! *Ciência e Saúde Coletiva* [online], 19(11), 4291-4300. Recuperado em 3 fevereiro, 2019, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413.
- Almeida, R. B., Santos, N. T., Brito, A. M., Brito e Silva, K. S., & Nappo, S. A. (2018). O tratamento da dependência na perspectiva das pessoas que usam crack. *Interface Botucatu*, 22(66), 745-56.
- Alves, V. S. (2009). Modelos de atenção à saúde de usuários de álcool e outras drogas: discursos políticos, saberes e práticas. *Cadernos de Saúde Pública*, 25(11), 2309-2319. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2009001100002>.
- Bastos, I. F., & Bertoni, N. (2014). *Pesquisa nacional sobre o uso de crack: quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?* Rio de Janeiro: ICICT/Fiocruz.

- Mendonça, E. M., Pinheiro, V. A., Reis, J. A. R., & Almeida, R. B. F. O Projeto Redes em Betim/MG: encontros intersetoriais para o fortalecimento da rede de atenção e redução de danos a pessoas que usam drogas
- Carvalho, I. S. de, & Pellegrino, A. P. (2015). Política de Drogas no Brasil: a mudança já começou. Instituto Igarapé. (Artigo Estratégico n. 16). Recuperado de <https://igarape.org.br/politicas-dedrogas-no-brasil-a-mudanca-ja-comecou/>.
- Decreto n. 9.761, de 11 de abril de 2019. (2019). Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Recuperado em 5 maio, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm.
- Fiorati, R. C., Arcêncio, R. A., Segura del Pozo, J., Ramasco-Gutiérrez, M., & Serrano-Gallardo, P. (2018). Intersectorality and Social Participation as Coping Policies for Health Inequities-Worldwide [online]. *Gaceta Sanitaria*, 32(3), 304-314. Recuperado em 14 abril, 2019, de <http://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2017.07.009>.
- Fisher, M., Baum, F. E., MacDougall, C., Newman, L., McDermott, D., & Phillips, C. (2017). Intersectoral Action on SDH and Equity in Australian Health Policy. *Health Promotion International*, 32(6), 953-963. Recuperado em 12 abril, 2019, de <https://doi.org/10.1093/heapro/daw035>.
- Garcia, L., Tykanori, R., & Maximiano, V. (2014). Uma experiência de integração de políticas sociais para usuários de drogas: estratégias de produção de contratualidade no programa “De Braços Abertos”, da cidade de São Paulo. In F. Bastos & N. Bertoni (Orgs.). *Pesquisa nacional sobre o uso do crack: quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?*. (pp. 153-155). Rio de Janeiro: ICICT/Fiocruz.
- Gomes, T. B., Vecchia, M. D. (2018). Estratégias de redução de danos no uso prejudicial de álcool e outras drogas: revisão de literatura. *Ciências e Saúde Coletiva* [online], 23(7), 2327-2338. Recuperado em 1º abril, 2019, de <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.21152016>.
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Sociologia Política* [online], 24(57), 49-65. Recuperado em 25 março, 2019, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-
- Magalhães, R. (2015). Constrangimentos e oportunidades para a implementação de iniciativas intersetoriais de promoção da saúde: um estudo de caso. *Cadernos de Saúde Pública* [online], 31(7), 1427-1436. Recuperado em 4 março, 2018, de <http://www.scielo.br/pdf/csp/v31n7/0102-311X-csp-31-7-1427.pdf>.
- Minas Gerais. Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais. (2017). Deliberação CIB-SUS/MG n. 2.568, de 18 de outubro de 2017. Recuperado em 15 janeiro, 2019, de http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/Del%202568%20-%20SUBPAS_SRAS_Mental%20-%20F%20C3%B3runs%20intersectoriais%20-%20alterada%20-%202011-10%20-%20final.pdf.
- Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. (2016). Relatório: Uma Política sobre drogas é uma política sobre pessoas. Brasília. Recuperado em 15 janeiro, 2019, de <https://www.justica.gov.br/news/senad-mj-disponibiliza-relatorio-uma-politica-sobre-drogas-e-uma-politica-sobre-pessoas/senad-relatorio-e-anexo-1.pdf>.
- Ministério da Saúde. A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas. (2004). Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Coordenação Nacional de DST e Aids. Brasília: Ministério da Saúde, [2003] 2004 edição revista e ampliada.
- Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. (2015).

Mendonça, E. M., Pinheiro, V. A., Reis, J. A. R., & Almeida, R. B. F. O Projeto Redes em Betim/MG: encontros intersetoriais para o fortalecimento da rede de atenção e redução de danos a pessoas que usam drogas

- Guia estratégico para o cuidado de pessoas com necessidades relacionadas ao consumo de álcool e outras drogas: Guia AD. Brasília: Ministério da Saúde. Recuperado em 17 dezembro, 2018, de <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sas/daet/saude-mental>.
- Passos, I., & Christina, F. (2016). A rede de proteção e cuidado a crianças e adolescentes do município de Betim/MG e os desafios do enfrentamento ao uso abusivo de crack, álcool e outras drogas. *Pesquisas e Práticas Psicossociais* [online], 11(3), 583-601. Recuperado em 14 janeiro, 2019, de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ppp/v11n3/05.pdf>.
- Rantala, R., Bortz, M., & Armada, F. (2014). Intersectoral Action: Local Governments Promoting Health. *Health Promotion International*, 29(S1), 92-102. Recuperado em 16 abril, 2019, de <https://doi.org/10.1093/heapro/dau047>.
- Secretaria de Atenção à Saúde. (2004). Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Álcool e redução de danos: uma abordagem inovadora para países em transição. Brasília: Ministério da Saúde.
- Silva, K. L., Sena, R. R., Akerman, M., Belga, S. M. M., & Rodrigues, A. T. (2014). Intersetorialidade, determinantes socioambientais e promoção da saúde. *Ciências e Saúde Coletiva* [online], 19(11), 4361-4370. Recuperado em 4 janeiro, 2019, de <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320141911.10042014>.
- Tooher, R., Collins, J., & Braunack-Mayer, A. (2017). Inter-Sectoral Collaboration to Implement School-Based Health Programmes: Australian Perspectives. *Health Promotion International* [online], 32(2), 312-21. Recuperado em 23 setembro, 2018, de <https://doi.org/10.1093/heapro/dav120>.
- Yasui, S., Luzio, C., & Amarante, P. (2018). Atenção psicossocial e atenção básica: a vida como ela é no território. *Revista Polis e Psique*, 8(1), 173-190.

Recebido em: 6/5/2019

Aceito em: 28/8/2020



A revista PPP está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).