

Tecnologia Social, Gestão Participativa em Saúde e Governança Territorial Democrática: Tessituras da experiência do Conselho Gestor Intersetorial do TEIAS Manguinhos

André Luiz da Silva Lima

Resumo Simples

O presente trabalho propõe uma reflexão da experiência do Conselho Gestor Intersetorial do TEIAS-Manguinhos (CGI), instituído em 2011, no conjunto de favelas de Manguinhos (Rio de Janeiro/RJ) enquanto um espaço de gestão participativa. O cenário territorial da experiência do CGI é marcado por diversos fluxos vulnerabilizantes e adoecedores, com a presença de elementos que incidem na produção social de uma lógica de não participação. Entretanto, situa-se como pertinente apontar a capacidade de insurgência, superação, resiliência e engajamento dos moradores de Manguinhos diante deste contexto. A reflexão aqui enunciada se organiza tomando por base um projeto que versa sobre os limites e possibilidades do estabelecimento de mecanismos de governança territorial democrática junto à territórios vulnerabilizados como estratégia promotora da saúde e de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão participativa existentes. O conceito de Tecnologia Social aqui assume um entendimento que o situa em processos de construção de soluções à problemas reais e cotidianos a partir da experiência das pessoas, no encontro entre saberes, no diálogo horizontal, cooperativo e solidário. Diante das dificuldades à efetivação de uma cultura participativa, mesmo considerando os avanços institucionais do SUS, poderia o CGI ser visto enquanto uma Tecnologia Social em Saúde?

Resumo Expandido

A proposta aqui enunciada nasce de uma pesquisa-ação em torno do estabelecimento de mecanismos de governança territorial democrática junto à territórios urbanos vulnerabilizados, como estratégia promotora da saúde e de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão participativa existentes. Considerando o olhar em torno do conjunto de favelas de Manguinhos, direcionou-se pela reflexão em torno da experiência do Conselho Gestor Intersetorial do TEIAS-Manguinhos (CGI). Neste processo de produção de conhecimento, compete apontar uma abordagem horizontalizada, e que mobiliza alguns conceitos-chave como Pesquisa Militante, Construção Compartilhada de Conhecimentos, Comunidade Ampliada de Pesquisa Ação e Ecologia dos Saberes. Prevalece o agir em cooperação social junto com as organizações que participam e fazem valer o referido espaço de participação, buscando assim produzir as análises em conjunto com interlocutores do território (Lima, Vargas & Bueno. 2021). Também se incorporou processos de pesquisa e análise bibliográfica sobre o tema, bem como do uso de produções escritas e audiovisuais constituídas tanto por acadêmicos como pelas organizações do território.

As expressões 'Manguinhos' e 'Complexo de Manguinhos' têm sido mobilizadas para designar uma localidade situada na Zona Norte do Rio de Janeiro, formada por um conjunto de favelas com distintas histórias de ocupação e uso do solo. Cabe indicar a existência de uma assimetria quanto a delimitação espacial não apenas na relação da legislação urbanística municipal (que cria e estabelece os limites do bairro Manguinhos) para com as impressões e representações dos moradores, como também, para com a regulação do Código de Endereçamento Postal (CEP) regido pelos Correios (Lima, 2021). Aliás, o Território Integrado de Atenção à Saúde de

Manguinhos ocupa uma espacialidade que extrapola os limítrofes legais do Bairro Manguinhos como também da compreensão dos moradores acerca desta territorialidade.

Em Manguinhos, a cobertura 100% da Estratégia Saúde da Família (ESF) reivindicada em 1999 no âmbito do Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável foi implementada em 2009, momento em que Manguinhos acolhia inúmeras intervenções por conta do Programa de Aceleração do Crescimento. Junto com a ESF, naquele mesmo ano, chegava ao território uma Unidade de Pronto Atendimento e, anos depois, após forte mobilização popular, um Centro de Atenção Psicossocial, formando assim o Território Integrado de Atenção à Saúde de Manguinhos (TEIAS-Manguinhos) gerido pelo arranjo institucional entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em específico a Secretaria Municipal de Saúde, e a Fundação Oswaldo Cruz, a partir da Escola Nacional de Saúde Sergio Arouca.

A legislação que regulamenta o Sistema Único de Saúde aponta algumas das possibilidades de participação social (institucionalizada), mas que não daria conta às necessidades apontadas pelos moradores naquele momento (Lima, 2017). Importante ressaltar a existência de uma profícua literatura que identifica o caráter inovador da engrenagem participativa do SUS, mas não deixa de apontar inúmeros entraves e desafios à sua eficiência, eficácia e efetividade (Avritzer, 2002; Gohn, 2003; Labra, 2005; Tatagiba, 2008). Em um cenário de fragmentação (Poder Público e Sociedade Civil Organizada), de escassez e violação de direitos nas favelas, o CGI surgiu com a utopia de responder a muitos desafios. O acúmulo da história local de reivindicações somados ao momento de implementação do PAC em Manguinhos possibilitou o surgimento de novos movimentos e organizações, de novos tensionamentos e acomodações no tecido social local, e contribuiu para o aprofundamento de um debate importante para o território naquele momento: - Como instituir instâncias de participação social eficientes e eficazes? - Como superar a interferência dos grupos armados e da volúpia clientelística daqueles agindo em nome do Estado? (Pivetta & Carvalho, 2012; Lima, 2017; Lima, 2022).

O escopo do CGI foi desenvolvido com muitas mãos num processo de amplo diálogo, disputas e tensionamentos entre os atores locais, trabalhadores da Fiocruz e representantes da Prefeitura. Neste desenho organizacional, coube acolher elementos da intersectorialidade e de uma territorialização da política pública de fato, na qual a noção de governança territorial era incorporada aos debates. O CGI acomodou alguns elementos dos conselhos de saúde existentes, como a paridade entre Trabalhadores, Usuários-Cidadãos e Gestores, mas inovou ao acionar uma perspectiva intersectorial, com garantia de assentos de representantes dos setores da Educação e Assistência Social, assim como na sua adscrição territorial. A ideia dos artífices do CGI era de compor um conselho que contribuísse para um território saudável, e para tal, apenas o SUS não daria conta desta missão. A lógica da Saúde em todas as políticas recomendadas nas conhecidas Cartas de Conferências Internacionais em torno da Promoção da Saúde foi acolhida (Ministério da Saúde, 2002; Silveira, Fernandes & Pellegrini, 2014). Caberia ainda indicar que diferentemente do Conselho Distrital de Saúde (AP3.1) ou do Conselho Municipal de Saúde que apenas filia conselheiros vinculados a instituições e movimentos com personalidade jurídica, o CGI tem os seus escolhidos em processos eleitorais organizados pelas áreas de atuação (Mulheres, Juventude, Movimento Negro, etc) sem a necessidade que estes estejam vinculados a organizações formalizadas.

Para muitos que atuam (ou atuaram) no CGI, a visão de uma “experiência” com “data de validade” nunca foi ultrapassada. Alguns movimentos pontuais iniciados pelos conselheiros na busca pela institucionalização não lograram êxito, em parte pela própria desmobilização experimentada pelo segmento usuário-cidadão – em muitas vezes catalisada pela postura dos Gestores - como também da condução, por vezes tutelar, daqueles que se colocavam como “apoiadores” (Lima, 2022). Mas essa expressão utilizada por alguns, “com data de validade”,

parece estar superada na medida em que por mais de uma década, apesar das dificuldades e de elementos desmobilizadores, o referido conselho – com exceção no período mais acirrado da Covid – vem se reunindo ordinariamente ao menos uma vez por mês. Diversas lideranças sociais têm feito a diferença para a manutenção deste espaço, inclusive, aprofundando o debate da participação quanto à sua ampliação, inclusive, para uma ação efetivamente intersetorial. As conferências Livres em Saúde, organizadas no nível local como na construção em outras instâncias denotam a relevância estratégica para o SUS. Assumido o conceito de Tecnologia Social sob uma inteligibilidade que o situa em processos de construção de soluções à problemas reais e cotidianos a partir da experiência das pessoas, no encontro entre saberes, com diálogo horizontal, cooperativo e solidário, não seria a experiência do CGI uma Tecnologia Social em Saúde? Diversos elementos apontam que sim.

Bibliografia

- AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. New Jersey: Princeton University Press; Princeton and Oxford, 2002.
- GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.
- LABRA, M. E. **Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios**. In: LIMA, Nísia Trindade (Org.). *Saúde e Democracia*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- LIMA (COC/FIOCRUZ), A. L. DA S. **Territorialização de políticas públicas: apontamentos sobre a Covid-19 e o Código de Endereçamento Postal nas Favelas Cariocas**. *Revista Margens Interdisciplinar*, v. 14, n. 22, p. 39, 19 fev. 2021.
- LIMA, A. L. DA S. **Saúde e Democracia: reflexões sobre um conselho local de saúde presente no conjunto de favelas de Manguinhos (Rio de Janeiro)**. *Anais do 15o Congresso Internacional da Rede Unida*. Anais...: 3. Em: 15o CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE UNIDA. Vitória / ES: Rede Unida, 2022.
- LIMA, A. L. DA S.; VARGAS, A. L. B.; BUENO, L. B. **Cooperação social, territórios urbanos e saúde: diálogos e reflexões**. I ed. São Paulo, Brazil: Pimenta Editorial, 2021.
- MS. **As Cartas da Promoção da Saúde**. Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Projeto Promoção da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2002
- PIVETTA, F. & CARVALHO, M. A. P. **O Território Integrado de Atenção à Saúde em Manguinhos: somos todos aprendizes**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- SILVEIRA, C. B.; FERNANDES, T. M.; PELLEGRINI, B. (EDS.). *Cidades saudáveis? alguns olhares sobre o tema*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ, 2014.
- TATAGIBA, L. **Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo**. In: O'DONNELL, G.; TULCHIN, j. S., VARAS, A. *New voices in study of democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.