

# NAT EM MOVIMENTO

PRÁTICAS DO NÚCLEO DE ASSESSORIA  
TÉCNICA PSICOSSOCIAL





**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca "César Salgado" do Ministério Público do Estado de São Paulo, conforme dados fornecidos pelo(s) autor(es)**

N271 NAT em movimento: práticas do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial [recurso eletrônico] / organizado por Bianca Ribeiro de Souza et al. São Paulo: MPSP/NAT, 2019.  
261 p. ; pdf

Vários autores.

ISBN 978-65-80730-02-5

1. Serviço Social 2. Psicologia 3. Ministério Público Estadual – São Paulo (Estado). I. Souza, Bianca Ribeiro de (org.). II. São Paulo (Estado). Ministério Público. Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial.

CDU 347.963:364(815.6)

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

BIANCA RIBEIRO DE SOUZA  
CARLA FRAGA FERREIRA  
CÍNTIA APARECIDA SILVA  
JULIA DE ANDRADE HAGE FIALHO  
LARISSA GOMES ORNELAS PEDOTT  
LILIANA DELFINO FURTADO LEITE CABRAL  
LUCIANA RIBEIRO PANEGHINI  
PAULA DIAS VASCONCELOS BERGAMIN

(Organizadoras)

## **NAT EM MOVIMENTO**

**Práticas do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial**

**MPSP**

São Paulo

2019

# NAT EM MOVIMENTO

## **APRESENTAÇÃO** **6**

### **O SERVIÇO SOCIAL E A PSICOLOGIA NO NAT** **7**

- Assessoria Técnica do Serviço Social no Ministério Público 8  
| Amanda Moretti Palhares
- O Trabalho do Psicólogo no Ministério Público de São Paulo – Apontamentos Iniciais 23  
| Gislayne Cristina Figueiredo
- Estudo Social como Produção Técnica na Avaliação de Políticas Públicas 37  
| Bianca Ribeiro de Souza | Cíntia Aparecida da Silva
- Políticas Públicas por Lentes de Subjetividade: uma Possibilidade de Atuação da Psicologia no Núcleo de Assessoria Técnica do Ministério Público de São Paulo 49  
| Ana Carolina Martins de Souza Felipe Valentim | Larissa Gomes Ornelas Pedott

### **ALGUMAS EXPERIÊNCIAS** **65**

## **INFÂNCIA E JUVENTUDE** **66**

- Acolhimento Familiar: a Experiência do Município de Bauru 67  
| Karla Gimenes Antiquera Carlos | Livia Kusumi Otuka Pedrini | Michele Baroni Damasceno
- O NAT e o Trabalho de Assessoria na Fiscalização e Indução da Política de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Medida Socioeducativa de Internação e Internação Provisória no Município de Campinas 81  
| Alana Batistuta Manzi de Oliveira | Andréia Ribeiro Rodrigues Barboza | Aydil da Fonseca Prudente
- Atuação Técnica em Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto no Município de São Paulo: um Ensaio Comparativo de Pesquisas Desenvolvidas pela Área da Infância e Juventude do NAT-MPSP 94  
| Natacha de Oliveira Souza | Paula Pinheiro Varela Guimarães | Silvia Moreira da Silva

## **EDUCAÇÃO** **107**

- A Atuação do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) Junto ao Grupo de Atuação Especial de Educação (Geduc): Experiência de Trabalho do NAT-Ribeirão Preto 108  
| Alice Vieira de Albuquerque | Pâmela Migliorini Claudino da Silva  
| Rachel Fernanda Matos dos Santos | Marcelo Pedroso Goulart | Naul Luiz Felca
- A Assessoria Do Nat No Processo De Construção Do Programa De Atuação Do Grupo De Atuação Especial De Educação – Geduc/Capital (2018- 2020) 125  
| Cíntia Aparecida da Silva | Isabel Campos de Arruda | Larissa Gomes Ornelas Pedott

# NAT EM MOVIMENTO

## **DIREITOS HUMANOS** **142**

- ♦ A Nova Face da Violação de Direitos em Saúde Mental: Experiências de Visitas às Comunidades Terapêuticas na Área Regional de Campinas 143  
|Alana Batistuta Manzi de Oliveira |Andréia Ribeiro Rodrigues Barboza |Aydil da Fonseca Prudente
- ♦ Assessoria da Equipe de Direitos Humanos do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial: os Desafios Apresentados no Acompanhamento da Implementação da Política de Assistência Social no Município de São Paulo a Partir de Visitas Técnicas Realizadas entre 2012 a 2018 158  
|Paula Dias Vasconcelos Bergamin |Thiago Henrique Bomfim |Yuri Daniel Katayama  
|Tatiana Santos Luz Paixão |Cíntia Aparecida da Silva |Bianca Ribeiro de Souza
- ♦ Mulheres em Situação de Rua: uma Perspectiva a Partir da Assessoria Técnica Psicossocial no Ministério Público 180  
|Luciana Ribeiro Paneghini |Silvia Moreira da Silva
- ♦ Análise Interdisciplinar da Execução de Ações de Proteção Social Básica a Partir do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de um Município de Grande Porte do Interior do Estado de São Paulo 195  
|Elizabeth Soares Pinheiro Lourenção |Maria do Carmo Rocha Lourenço |Priscila Yuri Takigawa

## **PERSPECTIVAS TÉCNICAS** **209**

- ♦ Adolescente Autor de Ato Infracional: uma Reflexão Acerca da Necessidade de Garantia à Educação de Adolescentes e Jovens em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto na Cidade de São Paulo 210  
|Natália Lôbo Oliveira Cividanes |Paula Pinheiro Varela Guimarães |Yone Da Cruz Martins De Campos
- ♦ (Com)tratos e (des)tratos: uma Perspectiva Sobre a Velhice em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) 222  
|Ana Carolina Martins de Souza Felipe Valentim |Bruna Cléa Ferreira
- ♦ Manifestações Políticas Protagonizadas por Estudantes: pelo Direito ao Pleno Desenvolvimento 239  
|Carla Fraga Ferreira
- ♦ Movimentos Reflexivos no Encontro do Núcleo de Assessoria Técnica com o Plantão Institucional 252  
|Adriana Marcondes Machado

# NAT EM MOVIMENTO

## APRESENTAÇÃO

---

Instituído em 13 de janeiro de 2012<sup>1</sup>, o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial - NAT, vinculado ao Centro de Apoio Operacional Cível, foi criado para atuar, essencialmente, assessorando os membros do Ministério Público do Estado de São Paulo na área dos interesses difusos e coletivos no tocante ao acompanhamento da implementação e execução de políticas públicas, com vistas à defesa dos direitos sociais. A atuação do NAT, composto por psicólogos e assistentes sociais, se dá nas áreas da Infância e Juventude, Direitos Humanos, Educação, Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo em todas as áreas regionais do estado.

Ao abrir campo para uma atuação interdisciplinar inédita até então no MPSP (entre operadores do direito, assistentes sociais e psicólogos), o NAT surge com o desafio de consolidar a interlocução entre diferentes áreas do saber, tendo como objetivo o fortalecimento do papel de agente político na defesa dos interesses sociais do MPSP. Após quase sete anos de existência, muito já foi produzido pelo Núcleo, mas percebe-se ainda a necessidade de esclarecimento de suas atribuições e da difusão, de forma mais ampla, do conhecimento já produzido. Daí a ideia de que os próprios profissionais do Núcleo pudessem escrever sobre suas práticas e de que este material fosse disponibilizado e publicizado para toda a instituição, de forma que a contribuição do NAT às discussões e práticas institucionais possa se dar de maneira mais substancial e consistente.

No campo das práticas, o NAT realiza assessoria direta aos membros no que diz respeito a esclarecimentos de ordem técnica, no campo da Psicologia e do Serviço Social, por meio de instrumentos como a análise técnica de documentos textuais, como planos municipais; o acompanhamento de Promotores de Justiça e a realização de visitas a equipamentos sociais – via de acesso à forma como os direitos dos cidadãos estão sendo efetivados por meio da execução das políticas públicas, dada a possibilidade de acessar diretamente, muitas vezes, os próprios usuários e seus discursos; a participação em reuniões com gestores de municípios e em espaços de discussão de práticas e políticas públicas em andamento, entre outros. Assim, no decorrer dos anos de existência, os profissionais do Núcleo entraram em contato com diversas questões e diferentes realidades em todo o Estado, constituindo hoje um espaço de acúmulo de informações e de saber.

Pautando-se na importância do conhecimento e do subsídio técnico das áreas do Serviço Social e da Psicologia para a análise, entendimento e discussão de políticas públicas no MPSP, apresentamos aqui alguns campos, conceitos e experiências ilustradoras do trabalho realizado pelo NAT, numa aposta de que possamos elucidar e expandir o potencial de contribuição deste Núcleo para a atuação de todos os Membros.

**Tiago Cintra Zarif** – Coordenador-Geral CAO Cível e Tutela Coletiva

**Yuri Giuseppe Castiglione** – Coordenador-Geral NAT/CAO Cível

**Julia de Andrade Hage Fialho** – Coordenadora Técnica NAT

**Liliana Delfino Furtado Leite Cabral** – Coordenadora Técnica NAT

---

<sup>1</sup> ATO NORMATIVO Nº 724/2012 - PGJ, de 13 de janeiro de 2012.





NAT EM MOVIMENTO

# O SERVIÇO SOCIAL E A PSICOLOGIA NO NAT

---

# NAT EM MOVIMENTO

## ASSESSORIA TÉCNICA DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

### TECHNICAL ADVICE OF SOCIAL WORK PROFESSIONALS IN THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Amanda Moretti Palhares<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

Este texto apresenta a atuação profissional do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), com ênfase na atuação do Serviço Social, discutindo suas contribuições no fomento e fiscalização das Políticas Públicas, além de expor as ações realizadas pelos profissionais do NAT. Para isso inicialmente realizou-se pesquisa bibliográfica para levantar o processo de transição do Ministério Público para a atuação da defesa e garantia dos direitos sociais, na perspectiva de compreendermos suas particularidades, considerando o papel e atribuições desta instituição. Posteriormente discutiu-se a assessoria técnica realizada pelos profissionais do Serviço Social e sua importância no Ministério Público. Finalmente abordou-se o NAT do MPSP, e suas atuações, levantados através de análise documental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviço Social. Assessoria. Ministério Público.

#### **ABSTRACT**

*This text presents the professional performance of the Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) of Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo, with emphasis on the Social Work, discussing its contributions in the promotion and monitoring of Public Policies, as well as exposing the actions performed by NAT professionals. For this purpose, a bibliographic research was carried out to raise the transition process of the Public Prosecutor's Office for the defense and guarantee of social rights, with a view to understanding its particularities, considering the role and attributions of this institution. Subsequently we discussed the technical advice provided by the Social Work professionals and their importance in the Public Prosecutor's Office. Finally, the NAT of the MPSP was approached, and its actions, raised through documentary analysis.*

**KEY WORDS:** Social Work. Advice. Public Prosecutor's Office.

---

<sup>2</sup> Especialista em Políticas Públicas e Direitos Sociais, Analista de Promotoria I (Assistente Social) no Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), São José do Rio Preto.





# NAT EM MOVIMENTO

## 1. INTRODUÇÃO

O presente texto objetiva estudar a atuação do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) no Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), com ênfase na atuação do Serviço Social, expondo suas ações e contribuições no fomento e fiscalização das Políticas Públicas, tendo em vista que uma das maiores preocupações contemporâneas está na tentativa de desenvolver meios de efetivação dos direitos sociais consolidados a partir da Constituição Federal de 1988, sendo este o marco para o recorte temporal desta pesquisa.

A garantia de direitos via Ministério Público (MP) ganha relevância especialmente quando se considera o atual momento histórico em que o Estado Brasileiro, com base em conceitos neoliberais, tem restringido sua função de provedor de políticas sociais universalizantes, adotando abordagens cada vez mais seletivas, focalistas e residuais. As políticas públicas correspondem aos instrumentos destinados à concretização dos direitos sociais, devendo o MP, assegurar a defesa do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis e sociais.

Inicialmente expõe-se uma discussão sobre os direitos sociais pós Constituição de 1988, a busca pela sua efetivação através de políticas públicas e um breve delineamento do processo de transição do MP na perspectiva de compreendermos suas particularidades, considerando o papel e atribuições desta instituição na atuação da defesa e garantia dos direitos sociais. Após, discute-se a importância da assessoria técnica no MP, tendo em vista que sua atuação junto às políticas públicas indica a necessidade de que a instituição esteja devidamente assessorada e apoiada por equipes técnicas compostas por diversas áreas do conhecimento, qualificadas quanto ao entendimento e ao funcionamento das políticas públicas, o que requer conhecimentos técnicos, como dispõe o profissional de Serviço Social (TEJADAS, 2013).

Por fim, apresenta-se o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), realizando um breve levantamento sobre sua constituição e abordando as atuações deste núcleo no ano de 2017.

## 2. MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inseriu, normativamente, a vigência de um Estado de Direito do tipo democrático, incidindo todos os fundamentos do Estado Brasileiro e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, além de prever direitos, sobretudo, os inclusos pelo art. 6º: “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

# NAT EM MOVIMENTO

Estes direitos requerem implementação de políticas públicas para sua concretização, estas políticas descrevem objetivos, são instrumentos de planejamento, racionalização e participação popular, sendo executadas diretamente pela administração pública nos três níveis federativos (união, estados e municípios), podendo também ser executadas através de convênios com entidades e organizações sociais. Desta forma, pode ser entendida como o conjunto de ações, metas e planos que são elaborados e executados para atender ao interesse público e oferecer melhores condições de vida à população (FAÇANHA, 2011).

Contudo, a luta pela garantia aos direitos sociais por parte do Estado, se dá em meio à tensão entre interesses e projetos no contexto da acumulação capitalista e luta de classes, que estão inseridos em processos históricos e afrontas empreendidas por distintos grupos sociais na esfera pública. “As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão” (BEHRING, 2009, p.19).

Segundo Behring (2009, p. 22), na síntese de Netto (2006) as tendências que operam no campo das políticas sociais são:

- a desresponsabilização do Estado e do setor público com uma política social de redução da pobreza articulada coerentemente com outras políticas sociais (de trabalho, emprego, saúde, educação e previdência); o combate à pobreza opera-se como uma política específica;
- a desresponsabilização do Estado e do setor público, concretizada em fundos reduzidos, corresponde à responsabilização abstrata da “sociedade civil” e da “família” pela ação assistencial; enorme relevo é concedido às organizações não-governamentais e ao chamado terceiro setor;
- desdobra-se o sistema de proteção social: para aqueles segmentos populacionais que dispõem de alguma renda, há a privatização /mercantilização dos serviços a que podem recorrer; para os segmentos mais pauperizados, há serviços públicos de baixa qualidade;
- a política voltada para a pobreza é prioritariamente emergencial, focalizada e, no geral, reduzida à dimensão assistencial.

Seguindo tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, configura-se um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital (BEHRING, 2003). Nesta forma, o advento do neoliberalismo vai à oposição aos princípios constitucionais, quando a organização econômica, política e social se orienta pela rentabilidade do capital e valor de troca e não para o atendimento das necessidades sociais da maioria das pessoas.

## 2.1. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA E GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

A partir da Constituição de 1988, o MP sofreu mudanças significativas, deixando de ser defensor do Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade, acumulando novas e importantes atribuições. Tendo em vista que, antes de 1988 era uma instituição ligada ao Executivo, responsável principalmente pela ação penal pública junto aos tribunais. Já a Carta Magna garantiu ao MP autonomia e independência funcional, cabendo-lhe “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, art. 127), detendo atribuições de representante da sociedade.

Assim, a Constituição significou um duplo avanço: na medida em que ampliou os direitos coletivos e sociais (mesmo que de modo genérico), aumentou, automaticamente, o leque de interesses que podem ser protegidos pelo Ministério Público através da ação civil pública (ARANTES, 1999, p.87).

O MP passou a ter a função de “[...] zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” e “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. (BRASIL, 1988, art.129)

Este reconhecimento legal dos direitos difusos e coletivos implica também na possibilidade de judicialização de conflitos políticos, onde os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo mostra-se insatisfatórios. Entretanto, a judicialização transfere para o Poder Judiciário a solução das questões postas pela sociedade, tornando o MP dependente do Judiciário.

Há uma corrente institucional no sentido de que a intervenção em situação de não garantia de direitos no âmbito extrajudicial seria mais produtiva, visto que a jurisdicionalização de causas pode se estender por longos períodos. Na esfera cível, o MP deve ter como perspectiva a solução direta das questões referentes aos interesses sociais, coletivos e difusos, que podem ser aspirados através dos instrumentos extrajudiciais: procedimento administrativo, recomendações, termos de ajustamento de condutas e inquérito civil.

O Ministério Público deve esgotar todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (soluções negociadas), utilizando esses procedimentos com o objetivo de sacramentar acordos e ajustar condutas, sempre no sentido de afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais. (GOULART, 1998, p. 121)



# NAT EM MOVIMENTO

Contudo, esta atuação extrajudicial implica na transformação do membro do MP em um efetivo agente político, capaz de dialogar com os diferentes atores que compõem a esfera pública, negociando e dimensionando estratégias e posicionamentos, tendo em vista a tensão existente entre os atores da esfera pública, onde o MP atua na posição de fiscal e de parceiro, expressando uma ambiguidade na identidade institucional (TEJADAS, 2013).

### 3. A IMPORTÂNCIA DA ASSESSORIA TÉCNICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Segundo Tejas (2013, p. 465), “[...] o papel de zelar pelos direitos coletivos, ou seja, pelos interesses da maioria da sociedade [...] implica agregar novos conhecimentos sobre o sistema de proteção social, sobre o funcionamento e a estrutura das políticas públicas”.

A atuação junto às políticas públicas indica a necessidade de que a instituição esteja devidamente assessorada e apoiada por equipes técnicas compostas por diversas áreas do conhecimento, qualificadas quanto ao entendimento e ao funcionamento das políticas públicas, o que requer conhecimentos técnicos, como dispõe o profissional de Serviço Social. Desta forma, a recente inserção deste profissional no MP decorre do processo de mudança institucional onde esta passou a ter a missão de defender direitos sociais, materializada por meio de políticas públicas.

Segundo Matos (2010, p. 31), o ato de assessorar pode ser identificado como:

[...] uma ação que auxilia tecnicamente outras pessoas ou instituições graças a conhecimentos especializados em determinado assunto, assim o assessor é tido como um assistente adjunto, auxiliar ou ajudante que detém conhecimentos que possam auxiliar a quem assessora.

O profissional para operar como assessor deve possuir conhecimento na área e sobre a realidade que adota como objeto de estudo, afim de que possa propor caminhos e estratégias a quem assessora. Desta forma, “[...] assessorar implica contribuir para a solução de determinada demanda a partir de atribuições, capacidades e conhecimentos específicos.” (RUIZ, 2010, p. 91), sendo necessário conhecer os objetivos-fim da instituição, sujeito e atores sociais aliados e interagir com outros profissionais de forma interdisciplinar.

Um dos aspectos importantes na assessoria é a necessidade de tomar postura propositiva, esta atividade implica em desenvolver capacidade argumentativa, crítica e autocrítica, através da proposição de medidas, sugestões e críticas construtivas.

# NAT EM MOVIMENTO

O assessorado pode identificar em quem presta assessoria uma ameaça a suas opiniões e posições, porque quem assessora muitas vezes reúne maiores informações sobre determinado tema. Cabe ao assessorado, assim, admitir que as contribuições de um assessor podem ser eventualmente divergentes às suas, e compreender como natural, e mesmo desejável, que as argumentações apresentadas pela assessoria tenham a maior qualidade possível. Reafirmamos: deve-se reservar ao assessorado a deliberação sobre que medida desenvolver, uma vez que a ele caberá lidar com os bônus e os ônus de uma determinada ação, política ou conduta. (RUIZ, 2010, p. 95-96)

Logo, o assessor não é um profissional que intervém diretamente na realidade, porém através do conhecimento, interpretação e análise dos dados obtidos em uma interlocução com o saber e elaboração de proposições e sugestões que podem ou não ser acatadas pelo assessorado, fornecendo subsídios para tomadas de decisões e intervenções na realidade (MATOS, 2010).

Segundo Vieira (1981, p.117), “[...] o assessor deve levar o assessorando a uma reflexão, não impondo seu próprio ponto de vista, mas trazendo elementos para que o assessorando tome suas decisões mediante as opções apresentadas”. A função do assessor é fornecer informações especializadas, levando os assessorados a refletir sobre os vários aspectos de seu problema e as ações que serão realizadas.

Contudo, neste processo há também troca de conhecimentos, ideias e experiências, tendo em vista que o assessor detém conhecimentos específicos enquanto o assessorado possui o conhecimento da realidade em que está inserido.

## 3.1 ASSESSORIA TÉCNICA DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

No campo da garantia de direitos, a assessoria deve ser tratada como um ambiente de interlocução e aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido, sendo este espaço apto para a atuação do profissional do Serviço Social, tendo em vista que este produz conhecimentos e detém respeitável domínio no campo das políticas sociais.

Conforme a atual lei de regulamentação da profissão, Lei nº 8.662/1993, o exercício de assessoria no âmbito de atuação do Serviço Social é reconhecida como uma atribuição privativa e como competência do Assistente Social. No campo das atribuições privativas, o assistente social desenvolve assessoria na matéria de Serviço Social se referenciando à profissão e buscando a qualidade do exercício profissional.

# NAT EM MOVIMENTO

Já no campo da competência profissional, a assessoria se refere às ações desenvolvidas na área de conhecimento coletivo, prestando assessoria à gestão, formulação de políticas sociais públicas e privadas e movimentos sociais. Neste campo, apesar de não ser uma prerrogativa exclusiva do assistente social, há notória participação demonstrando que o Serviço Social, diante das outras profissões, vem sendo identificado como sujeito produtor e proponente nestes assuntos (MATOS, 2010).

O reconhecimento da competência do assistente social de assessorar na gestão de políticas sociais,

“[...] é resultado do trânsito, como afirma Netto (1992), da atuação profissional exclusivamente pautada na execução terminal das políticas sociais para uma atuação profissional competente na gestão da totalidade do processo da política social, incluindo as suas dimensões de formulação, de gestão e de sua operacionalização”. (MATOS, 2010, p. 50)

Neste segundo campo que se confere a atuação profissional de assessoria realizada pelos assistentes sociais no MP, verifica-se que a demanda e os objetivos discutidos determinam o foco e os modos de trabalho, através de mecanismos que poderão aprofundar o entendimento e desvelar a realidade, para que a partir deste ponto possa propor ações e sugestões.

Inicialmente, cabe apontar que o espaço sócio ocupacional em questão, constitui um lócus recente de inserção do Serviço Social. “As contratações de assistentes sociais no Ministério Público passaram a se efetivar a partir da década de 2000, visto o redimensionamento das atribuições dessa instituição, a partir da Constituição Federal de 1988”. (CFESS, 2014, p.58)

No MP, a inserção dos profissionais que atuam como assessores ocorrem no cotidiano da própria instituição para a qual proporcionam assessoria. Assim sendo, há necessidade de processos de diálogo entre os assessores e os membros do MP, tendo em vista que é por meio das decisões dos membros que as proposições do Serviço Social terão encontro com a atuação institucional. O trabalho do Assistente Social, mesmo não sendo uma atividade fim, favorece o cumprimento de uma das atribuições da instituição que é a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ainda, é necessário apreender além do saber específico da profissão, um conhecimento sobre políticas sociais e o funcionamento da instituição. Outro ponto que deve ser analisado é a relação entre o projeto ético político de cada profissão que integra a assessoria e o projeto institucional.

O assistente social, no campo da assessoria ao MP, comumente atua de acordo com solicitação emanada pelos membros desta Instituição. Após a análise da solicitação, os profissionais definem



# NAT EM MOVIMENTO

quais os procedimentos e instrumentos que serão utilizados, variando de acordo com as demandas, objetivos e intenções apresentadas pela Instituição.

Os principais procedimentos e instrumentos utilizados são: contatos com a rede de serviços; entrevistas individuais e/ou conjuntas; análise documental e parecer sobre planos e projetos; observação; participação em audiências; reuniões; visitas a instituições públicas ou privadas; visitas domiciliares; pesquisas; relatórios e pareceres técnicos.

Identifica-se que as demandas encaminhadas aos profissionais são as mais diversas; porém, quanto ao âmbito da intervenção, é possível reuni-las em dois grupos: em *situações individuais* e em *matérias de direito difuso e coletivo*. O primeiro grupo envolve o *estudo social*, subsidiando os promotores de justiça quanto à condução de violações de direitos nesse âmbito; o outro, atividades relativas à *exigibilidade de políticas públicas*, tais como: fiscalização, fomento, acompanhamento, controle e avaliação; realização de estudos e pesquisas sobre determinada realidade; articulação política relativa à promoção de diálogos, firmatura de pactos, termos e parcerias para garantir direitos/cumprimento de políticas públicas; vistorias em entidades com o fito de avaliar a qualidade do atendimento. (TEJADAS, 2013, p. 469).

As dimensões individuais e coletivas devem ser percebidas no “[...] momento contraditório do real, conectado a particularidade e a universalidade, isso dentro de um processo de planejamento da atividade profissional que não permita a captura pela alienação do cotidiano.” (TEJADAS, 2013, p. 417).

Desta forma, a direção social da atuação do Serviço Social no MP, necessita buscar coletivizar os casos individuais trazendo-os para o campo das políticas públicas e garantia de direitos, fomentando a materialização dos direitos sociais em políticas públicas.

Conforme reflexões de Iamamoto (2008), o assistente social desentranha das situações singulares de indivíduos, famílias, grupos e segmentos, atravessados por determinações de classes, as suas dimensões universais.

Segundo Almeida e Suzin (1999, p. 66), a assessoria pressupõe capacidades, dentre as quais

[...] reconhecer e analisar as tendências sociais, desenvolver conhecimentos de uma dada realidade, identificando as inter-relações e contradições, estabelecer a distinção e relação entre as demandas institucionais e sociais, planejar ações que produzam efetivas mudanças no âmbito das políticas sociais, elaborar respostas mais qualificadas

# NAT EM MOVIMENTO

e legitimadas, operativa e politicamente, às expressões da questão social, empregar conhecimentos e habilidades acumulados [...].

De acordo com Tejadas (2013), um estudo social<sup>3</sup> construído sob a ótica da garantia de direitos, conecta as situações individuais ao universal, às determinações sociais, políticas, econômicas e culturais, conduzindo ao MP visões mais abrangentes e contextualizadoras da realidade.

No que tange a assessoria técnica quanto à exigibilidade de políticas públicas, mostra-se que a

[...] assessoria vem voltando-se mais eficaz e de grande importância para a população que vivencia o não acesso a direitos, além de ter um impacto social maior, haja vista abranger conjuntos populacionais expressivos e ter repercussões transgeracionais. (TEJADAS, 2013, p. 481).

No âmbito das matérias de direito difuso e coletivo, o assistente social no MP é principalmente chamado a realizar: fiscalização de entidades de atendimento, avaliação de projetos e/ou de políticas públicas e realização de estudos e pesquisas.

Segundo Tejadas (2013, p.482), a “[...] fiscalização de entidades de atendimento visa avaliar a qualidade dos serviços que estão sendo oferecidos à população, tendo por base o marco legal vigente, pesquisas e estudos sobre as políticas públicas em análise.” Por sua vez, a avaliação de projetos e/ou de políticas públicas,

[...] visa analisar a pertinência, a adequação ao marco legal e ao acúmulo de conhecimentos acerca das políticas públicas, por meio da análise de projetos apresentados pelo Poder Público ou organizações não governamentais, envolvendo aspectos metodológicos, de infraestrutura e de recursos humanos [...]. Nesse caso, há a análise da política pública como um todo, com seus múltiplos serviços, às vezes demandando vistorias a diversos equipamentos. (TEJADAS, 2013, p. 482-483).

Ainda, são realizados estudos e pesquisas,

[...] relacionados a temas de interesse das Promotorias de Justiça e a centros de apoio operacionais, ou decorrentes da reiteração de determinadas demandas e da observação de tendências quanto a lacunas na execução de determinadas políticas e/ou à necessidade de implementação de mudanças paradigmáticas. Nesse caso, além

---

<sup>3</sup> Processo metodológico específico do Serviço Social, que tem por finalidade conhecer com profundidade, e de forma crítica, uma determinada situação ou expressão da questão social, objeto da intervenção profissional – especialmente nos seus aspectos socioeconômicos e culturais (FÁVERO, 2004, p.42-43).

# NAT EM MOVIMENTO

do conjunto de conhecimentos oriundos da formação profissional, pode ser necessária a consulta a especialistas nas áreas em análise, bem como o estudo de legislações e a consulta a pesquisas das ciências sociais. (TEJADAS, 2013, p.483).

Desta forma, a atuação voltada ao âmbito do direito difuso e coletivo traz um progresso significativo ao MP e, por conseguinte, ao retorno às demandas apresentadas pela sociedade, ao provocar a atuação do Promotor de Justiça em prol de políticas públicas para a coletividade, e dessa forma, a inserção do Serviço Social traz outra extensão para esses processos avaliativos através de uma nova linguagem, uma nova análise sobre os processos sociais que aparecem na demanda institucional.

## 3.2 A ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE APOIAMENTO TÉCNICO PSICOSSOCIAL (NAT)

A pesquisa teve por objetivo conhecer a atuação do Núcleo de Apoio Técnico Psicossocial (NAT) no Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP). Em relação à coleta de dados, primeiramente foi realizada pesquisa bibliográfica, constituído principalmente de livros e artigos científicos sobre o tema; e documental, sendo utilizado os dados do Relatório Geral do ano de 2017, fornecido pela Coordenação do Núcleo de Apoio Técnico Psicossocial (NAT).

Cabe apontar que o espaço sócio ocupacional em questão – MPSP – constitui um locus de recente inserção de Assistentes Sociais, sendo que a criação do cargo ocorreu no ano de 1990, mas somente em 2005 houve o primeiro concurso público, com a nomeação em 2006 de cinco assistentes sociais.

No entanto, somente no ano de 2011, despontou o consenso em relação à atuação dos técnicos no MPSP, que deveria voltar-se a um “olhar coletivo, possibilitando que a Instituição possa cumprir a sua missão de indutora de políticas públicas, evitando-se ações centradas em situações individuais e desvinculadas de uma ação proativa no âmbito coletivo” (SÃO PAULO, 2011, p.1). Ressalta-se que a participação dos assistentes sociais nos Encontros Nacionais do Serviço Social no Ministério Público - ENSSMP foi de suma importância para auxiliar nas reflexões das profissionais quanto à uma nova forma de atuação profissional no MPSP.

O segundo concurso público foi realizado em 2011, prevendo 29 vagas para Assistente Social e 22 vagas para Psicólogos, tendo em vista a proposta do trabalho do assistente social ser realizado em conjunto com psicólogos. Em 2012, com a nomeação dos profissionais aprovados neste concurso foi criado, através do Ato Normativo nº 724/2012-PGJ de 13 de Janeiro, o Núcleo de Apoio Técnico Psicossocial (NAT), composto por assistentes sociais e psicólogos, com objetivo de prestar suporte técnico-especializado nas áreas de Infância e Juventude; Direitos Humanos, com



# NAT EM MOVIMENTO

abrangência na defesa do idoso, a pessoa com deficiência, inclusão social, violência contra a mulher e saúde pública; Educação; Meio Ambiente; e Habitação e Urbanismo.

A atuação destes profissionais volta-se principalmente para uma análise coletiva, envolvendo a implementação e funcionamento de políticas públicas, evitando-se que a atuação seja centrada apenas no atendimento de casos individuais que somente deverá ser realizado de forma excepcional e desde que tenha por escopo a apuração de eventuais deficiências dos serviços oferecidos/prestados.

Em maio de 2018, o NAT possuía 59 técnicos, sendo 34 assistentes sociais e 25 psicólogos, distribuídos na Capital (cidade de São Paulo) e nas Áreas Regionais da Grande São Paulo, interior e litoral. A Coordenação Técnica está a cargo de uma assistente social e uma psicóloga, lotadas na Capital.

Na Capital há 22 técnicos, divididos em equipes por áreas de atuação (coordenação técnica; direitos humanos; infância e juventude; educação; e habitação e urbanismo e meio ambiente). No mesmo prédio, ficam alocados os 07 técnicos das áreas Grande São Paulo I, II e III. No interior e litoral há 30 técnicos alocados nas seguintes Áreas Regionais: Araçatuba; Bauru; Campinas; Franca; Piracicaba; Presidente Prudente; Ribeirão Preto; Santos; São José do Rio Preto; Sorocaba; Taubaté e Vale do Ribeira.

Ressalta-se que, exceto os técnicos da Capital que são divididos em áreas de atuação, os demais técnicos que atuam nas divisões regionais do MP atendem demandas de todas as áreas do âmbito cível.

No ano de 2017 foram encaminhadas ao NAT, no total 1854 solicitações, despontando um aumento do número de solicitações a cada ano de atuação, as demandas foram relacionadas às áreas de Infância e Juventude, Direitos Humanos, Educação e Criminal.

Quanto à caracterização destas demandas por áreas de atuação, notou-se que a maior parte ocorreu na Área da Infância e Juventude, totalizando 1069 solicitações, sendo que aproximadamente metade das demandas foi relacionada a Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Abrigos e Casas Lares), seguidos de atendimentos a casos individuais e avaliação de políticas públicas. Também foram realizadas visitas a serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Fechado (Fundação CASA) e em Meio Aberto (Liberdade assistida e Prestação de serviços à comunidade), Conselhos Tutelares, entre outros.

Na área de Direitos Humanos, foram 567 solicitações, principalmente para realização de visitas institucionais a Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), seguidos de atendimentos a

# NAT EM MOVIMENTO

casos individuais e avaliação de políticas públicas. Também foram realizadas visitas a Centros de Acolhida, Comunidades Terapêuticas, Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência de Álcool, Tabaco e Outras Drogas (CRATOD), entre outros.

Na área da Educação, foram 107 solicitações, sendo realizadas visitas institucionais a unidades escolares municipais, estaduais e privadas de educação infantil ao ensino médio e análise de políticas públicas.

Ainda, foram constatadas 13 solicitações na Capital que perpassavam mais de uma área, atuando em conjunto Infância e Juventude, Direitos Humanos e Educação. Já na área de Habitação e Urbanismo não se constatou solicitações referentes diretamente a esta questão. Excepcionalmente, na Área Regional de Presidente Prudente foram atendidas 98 solicitações no âmbito criminal, principalmente em casos de maus tratos e violência a crianças, adolescentes, mulheres e idosos.

Quanto à caracterização da demanda por Área Regional, percebe-se que as solicitações são heterogêneas, variando em cada divisão regional, porém foi possível notar que as demandas se concentram no âmbito dos interesses coletivos em quase todas as regionais, seguindo a proposta de trabalho indicada anteriormente. Entretanto, a Área Regional de Presidente Prudente concentra suas demandas no âmbito individual, atendendo as áreas: criança e adolescente, idosos, pessoa com deficiência, mulher vítima de violência e saúde mental.

Por fim, nota-se que através das ações do NAT é possível conhecer a realidade dos Municípios e do Estado no que se refere ao atendimento dos direitos sociais, sendo essencial para a participação do MP na cobrança de políticas públicas. Neste sentido, o trabalho dos assistentes sociais e dos psicólogos tem como finalidade alcançar um conhecimento abrangente e aprofundado da realidade social do Estado de São Paulo, subsidiando ações e decisões no âmbito do MPSP.

## 4. CONCLUSÃO

Durante a realização do presente estudo foi possível conhecer a atuação do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) no Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), expondo suas ações e contribuições no fomento e fiscalização das Políticas Públicas através da assessoria aos membros do Ministério Público (MP).

Suscitou-se um resgate sobre o processo de mudanças significativas que ocorreram a partir da Constituição de 1988, quando o MP acumulou novas e importantes atribuições.

# NAT EM MOVIMENTO

A decorrência desta atribuição na garantia de direitos, desperta na sociedade a expectativa de que o MP quando houver um direito violado irá garanti-lo através de suas ações. No entanto, esta expectativa faz com que a sociedade recorra ao MP antes de recorrer às organizações executoras das políticas públicas ou mesmo aos espaços de controle social, provocando ainda o aumento da demanda de casos de interesses individuais. Contudo, a atuação na esfera individual, assume aspectos fragmentários, pontuais, menos abrangentes e desatreladas da atual missão do MP.

Entretanto, conforme menciona Tejada (2013, p. 471) os profissionais de Serviço Social possuem o “potencial de descortinar na instituição um leque de intervenções voltadas para a garantia de direitos de coletividades, em caráter mais abrangente e continuado, quando sua intervenção se volta ao fomento de políticas públicas de Estado”.

Desta forma, as atribuições do MP no âmbito da tutela de direitos coletivos demandam uma atuação proativa de seus membros, aliada a assessoria de profissionais especializados como assistentes sociais e psicólogos.

Contudo, há limites na relação de assessoria, principalmente na relação de hierarquia na Instituição envolvendo o servidor assessor e o membro do MP assessorado. Ainda, recorrentemente há a sensação de fragmentação do trabalho por parte do servidor assessor, que em algumas situações efetua uma visita ou análise documental, elabora seu relatório e parecer e após o seu envio, na maioria das vezes não há retorno acerca das ações adotadas pelo membro ministerial a partir do seu trabalho.

## 5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. M., SUZIN, A. B. Assessoria: um novo instrumental no processo de trabalho do Serviço Social? In: ROCHA, Maria Aparecida Marques et al. (Orgs.). Capacitação Profissional em Serviço Social. Porto Alegre: Cress 10ª Região, 1999.

ARANTES, R. B. Direito e Política: o Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v.14, n.39, fev, 1999.

BEHRING, E. R. Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Política Social no Contexto da Crise Capitalista. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.



# NAT EM MOVIMENTO

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Lei nº 8.662, de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. Atuação de assistentes sociais no Sociojurídico: subsídios para reflexão. Brasília, 2014.

FAÇANHA, L. F. C. et al. O Ministério Público dos Estados e a Implementação das Políticas Públicas Sociais: um Caminho para o Enfrentamento à Pobreza, à Desigualdade e à Exclusão Social. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, IPEA, 2011.

FÁVERO, E. T. O Estudo Social: Fundamentos e particularidades de sua construção na Área Judiciária. In: CFESS (Org.). O Estudo Social em perícias, laudos e pareceres técnicos: contribuição ao debate no judiciário, no penitenciário e na previdência social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

GOULART, M. P. Ministério Público e Democracia: Teoria e Práxis. São Paulo: LED, 1998.

IAMAMOTO, M. Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

MATOS, M. C. de. Assessoria e consultoria: reflexões para o Serviço Social. In: BRAVO, M. I. S. MATOS, M. C. de. (Orgs.) Assessoria, Consultoria e Serviço Social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, J. P. Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, A. G. de. Assessoria e Serviço Social: a articulação entre o ensino, pesquisa e extensão na Faculdade de Serviço Social da UERJ. In: \_\_\_\_\_. Assessoria, Consultoria e Serviço Social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PESTANO, C. R. et al. O Trabalho do Assistente Social no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul: Uma Experiência de Assessoria. Artigo apresentado no 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS). [CD ROM]. Águas de Lindóia, 2013.

RUIZ, J. L. de S. A Experiência de assessoria política ao Conselho Regional de Serviço Social 7ª Região – Rio de Janeiro. In: \_\_\_\_\_. Assessoria, Consultoria e Serviço Social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Serviço Social e Psicologia no Ministério Público do Estado de São Paulo: Consolidando uma proposta de trabalho, 2011.

\_\_\_\_\_.Ato Normativo nº 724/2012-PGJ de 13 de Janeiro de 2012.



# NAT EM MOVIMENTO

\_\_\_\_\_. Relatório Geral do ano 2017.

TEJADAS, S. S. Serviço Social e Ministério Público: aproximações mediadas pela defesa e garantia de direitos humanos. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº. 115, Set. 2013.

VIEIRA, B. O. Modelos de Supervisão em Serviço Social. Rio de Janeiro: Agir, 1981.

## O TRABALHO DO PSICÓLOGO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO –

### APONTAMENTOS INICIAIS

#### THE PRESENCE OF THE PSYCHOLOGIST IN THE STATE PUBLIC PROSECUTOR – INITIAL

#### APPOINTMENTS

Gislayne Cristina Figueiredo<sup>4</sup>

### RESUMO

A inserção do psicólogo no Ministério Público é uma das mais recentes da chamada Psicologia Jurídica, de tal forma que há pouca produção teórica sobre esse tema. Na área jurídica, a psicologia foi inicialmente chamada a contribuir com a avaliação psicológica e com a determinação da verdade nos casos criminais, tendo posteriormente se ampliado para outros espaços, como Infância e Juventude, Família, Direito do Idoso e Mulheres, atuando no campo que atualmente recebe a denominação de socio jurídico. Nesse artigo, discutimos especificamente a atuação do psicólogo no Ministério Público do Estado de São Paulo, haja vista que esta se diferencia significativamente das demais em Psicologia Jurídica, por ter como atribuição principal a realização de avaliações e acompanhamento de políticas públicas sociais e serviços, em detrimento das avaliações individuais. A atuação se constituiu em um desafio, por se configurar em um novo campo de atuação, constituído na intersecção da área jurídica com a de políticas públicas. Ao realizar a avaliação de políticas públicas e serviços, a psicologia contribui com o olhar voltado à subjetividade que aquela política ou serviço produz ou reforça. Ademais, considerando que as instituições jurídicas e suas práticas produzem subjetividade, o psicólogo atuante no Ministério Público precisa se reconhecer como agente político, tendo clareza que sua intervenção pode contribuir tanto para a produção de subjetividades alienadas quanto emancipadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Psicologia Jurídica. Psicologia Social. Avaliação de Políticas Públicas. Ministério Público Estadual.

### ABSTRACT

*The presence of the psychologist within the state prosecution system is one the most recent steps of Legal Psychology, therefore, little has been published on this matter so far. In the legal realm, psychology was initially invited to give its contribution with psychological appraisals and in determining the truth in criminal cases, lately widening its reach for areas such as Youth and Childhood, Family,*

---

<sup>4</sup> Doutora em psicologia pela Universidade de São Paulo, professora adjunta de psicologia social comunitária no Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Mato Grosso – Cuiabá.



# NAT EM MOVIMENTO

*Women and Elder's Rights, acting in the sphere currently named Socio-legal. In this paper, we discuss specifically the role of the psychologist in São Paulo's state prosecution, for this is an outstanding post compared to others regarding Legal Psychology, due to its main attributions of performing evaluations and analyses and also taking part in the implementation of public policies and services, instead of only individual appraisal situations. Its action in such a new realm has become a challenge, placed between the legal sphere and public policies. When performing and evaluation of such public policies and services, psychology gives its contribution in looking at the subjectivity such policies produce or reinforce. On top of that, taking into account that legal institutions and their practices produce subjectivity, the psychologist within the state prosecution must recognize himself as a political agent, acknowledging that his intervention might contribute for the production of both alienated subjectivities and emancipated ones.*

**KEY-WORDS:** *Judicial Psychology. Social Psychology. Public Policies Evaluation State Public Prosecution.*

## 1. INTRODUÇÃO

A área de atuação da psicologia que faz interface com o direito tem recebido a denominação de Psicologia Jurídica<sup>5</sup> (FRANÇA, 2004). No Brasil, a história da inserção do psicólogo nessa área remonta à época do reconhecimento da profissão, nos anos 60, sendo que a sua trajetória possui semelhanças com a trilhada pela Medicina Legal/Medicina Pericial na área jurídica: inicialmente, o psicólogo é chamado a contribuir com avaliações quanto à periculosidade e imputabilidade de indivíduos acusados de crime, bem como com a determinação da veracidade dos testemunhos, de tal forma que essa interface com o direito se iniciou pela área criminal, com uma prática de cunho pericial, que envolvia avaliação psicológica, psicodiagnóstico e testagem (JACÓ-VILELLA, 2002; LAGO et al., 2009; OTORAN; AMBONI, 2015).

Assim, a psicologia atuava como subsidiária e auxiliar ao direito, e os conhecimentos psicológicos foram mobilizados a fim de diagnosticar, classificar e separar o normal do patológico, identificar as eventuais psicopatologias e “desvios”, contribuindo assim com a normatização, a adaptação, a higienização da sociedade e o controle do que era considerado desviante (LAGO et al, 2009; OTORAN; AMBONI, 2015). A demanda trazida para a psicologia era a de determinar, por meio de seu conhecimento e de seus instrumentos, qual era a “verdade” nas diversas situações que se colocavam em um processo judiciário (BERNARDI, 2002).

---

<sup>5</sup> Dado a limitação do presente artigo, não nos cabe aqui conceituar o campo da Psicologia Jurídica, tampouco adentrarmos a discussão com relação à qual o melhor termo para definir essa área de atuação. Assinalamos, no entanto, que os termos utilizados para se referir a essa área são variados, incluindo Psicologia Jurídica, Psicologia Judiciária, e Psicologia Forense. Da mesma forma que França (2004) e Shine (2005), optamos pela utilização do termo Psicologia Jurídica, por considerá-lo mais amplo e capaz de incluir as diferentes possibilidades de atuação do psicólogo na interface com o direito.

# NAT EM MOVIMENTO

Já nos anos 70 e 80, houve uma significativa ampliação da inserção dos profissionais nesse campo, o que é atribuída por alguns autores a uma saturação da clínica, que teria gerado uma necessidade de ampliação do mercado de trabalho (COSTA, 2006).

No caso do Estado de São Paulo, o primeiro concurso para contratação de psicólogos pelo Tribunal de Justiça – que constitui um marco importante no desenvolvimento dessa área – ocorreu no ano de 1985, sendo que anteriormente – desde o final dos anos 70 e primórdios dos anos 80 – o trabalho desse profissional já ocorria nesse espaço de forma não remunerada, através de voluntários e de estágios de graduação (BERNARDI, 2002; CERQUEIRA; FERREIRA, 1991).

Uma das diferenças entre a entrada da psicologia e a da medicina na área jurídica diz respeito ao fato de que a primeira não se ocupou especificamente da desrazão/loucura, mas do esquadramento dos processos psíquicos cotidianos e regulares (BERNARDI, 2002; JACÓ-VILELLA, 2002). Isso se traduziu numa ampliação da inserção do profissional na área judiciária: da atuação inicial em avaliações e intervenções junto a Varas que tratavam de matérias criminais, o psicólogo passou a atuar em Varas não criminais, como as de Infância e de Família (BERNARDI, 2002). Já nos tribunais federais, em função do escopo de atuação própria a esses tribunais, a atuação dos psicólogos se deu principalmente nas áreas de perícia em casos trabalhistas e previdenciários.

A promulgação do ECA, no final dos anos 90, aprofundou essa inserção: a existência de uma equipe técnica multidisciplinar, antes indicada como possibilidade pelo antigo Código de Menores (decreto federal nº17943A, de 12 de outubro de 1926, também conhecida como lei Mello Mattos), é agora incluída na lei como obrigatória (artigos 150 e 151), o que levou à ampliação da contratação de psicólogos para integrar o quadro dos tribunais de justiça estaduais. Esses profissionais, lotados principalmente nas Varas de Infância e Juventude, mas prestando serviço também às Varas de Famílias e Sucessões em casos que envolvem crianças e adolescentes, tem como atribuição “[...] fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros [...]” (ECA, 1990, artigo 151).

Concomitantemente, a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com a normatização e o oferecimento de alguns serviços que têm como público-alvo as crianças e adolescentes que estão sob acompanhamento da Vara da Infância e Juventude – tanto os que estão sendo atendidos em virtude de determinação judicial de medidas protetivas, quanto os que estão cumprindo medidas socioeducativas, levou a uma ampliação do que vem sendo denominado de área socio jurídica para além das áreas eminentemente judiciárias, de tal forma que psicólogos integrantes da equipe técnica de serviços como SAICAs (Serviço de Acolhimento Institucional a Crianças e Adolescentes), de serviços de acompanhamento de medidas socioeducativas (Liberdade Assistida,

# NAT EM MOVIMENTO

Prestação de Serviços à Comunidade e instituições de privação de liberdade), e de outros serviços de média e alta complexidade do SUAS (fortalecimento de vínculo, serviços de acompanhamento à vítimas de violência doméstica e/ou sexual, entre outros), têm sido considerados integrantes do chamado Sistema de Garantia de Direitos (SGD), e incluídos no rol de profissionais da área socio jurídica.

Assim, observa-se atualmente um movimento de ampliação da atuação do profissional da área socio jurídica para além das situações envolvendo crianças e adolescentes, tendo esse profissional sido chamado a atuar em situações que envolvem a violação de direitos dos idosos e para atuação direta com situações de violência doméstica e de violência de gênero.

Importante assinalar que com essa ampliação, percebe-se não só uma sutil mudança do nome dado à área de atuação (de jurídica para socio jurídica), mas em seu próprio escopo/abrangência. Se por um lado esse processo comporta potencialidades, por outro tem sido problematizado por alguns autores, que irão assinalar uma gradativa “judicialização da vida cotidiana”, haja vista que a lógica judicial, em geral, se impõe sobre a lógica psicossocial de humanização e de cuidado (OLIVEIRA; BRITO, 2013).

## 2. A PSICOLOGIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A entrada do psicólogo no Ministério Público é considerada uma das mais recentes na psicologia Jurídica (FRANÇA, 2004). Assim, ainda que exista uma produção significativa sobre a atuação do psicólogo na área socio jurídica, há pouca produção escrita sobre sua atuação junto ao Ministério Público, seja acadêmico-científica, seja de cunho técnico.

De acordo com a Constituição Federal (artigo 127), o Ministério Público é uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. É dentro desse quadro institucional, que o psicólogo é chamado a atuar.

Apesar de sua presença em vários Ministérios Públicos, percebe-se uma dispersão das áreas e tipos de atuação de estado para estado, e destes para o nível federal.

Entre as ações realizadas pelos psicólogos nos Ministérios Públicos, incluem-se atendimento clínico aos Membros<sup>6</sup> e funcionários, atuação na área de recursos humanos (avaliação e acompanhamento psicológico aos Membros em estágio probatório), avaliação psicológica/perícia em casos judiciais,

---

<sup>6</sup> Membros é o termo utilizado para se referir aos Promotores e Procuradores dos Ministérios Públicos estaduais e federal.



# NAT EM MOVIMENTO

mediação de conflitos, assessoria técnica aos promotores nas áreas de infância, idosos, portadores de necessidades especiais, educação e saúde pública, entre outros.

No caso do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), Evangelista, Pereira, Tavares e Menichetti (1999) irão registrar que a primeira contratação de psicólogos se deu no segundo semestre de 1997. Foram inicialmente contratados 4 profissionais, sendo que esses compunham a Área de Saúde da instituição, e se dedicavam principalmente ao atendimento clínico de funcionários e Membros, ainda que entre suas atribuições também estivesse o assessoramento técnico aos promotores de justiça.

Posteriormente, com a publicação do Ato Normativo da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ) nº 724/2012-PGJ, de 13 de janeiro de 2012<sup>7</sup>, foi criado o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT), composto por psicólogos e assistentes sociais, os quais têm a função de realizar o assessoramento técnico dos promotores e procuradores de justiça no que diz respeito à avaliação e acompanhamento de políticas públicas. Em termos jurídicos, os profissionais lotados nesse Núcleo são chamados a atuar na área de Direitos Difusos e Coletivos, e o trabalho desenvolvido pelo psicólogo no Núcleo de Assessoria Técnica (NAT), em geral, é realizado em dupla com o assistente social.

Atualmente, o trabalho dos psicólogos no Ministério Público do Estado de São Paulo, incluindo suas atribuições, é regulamentado pelo Ato Normativo 699/2011- PGJ, o qual rege todos os profissionais de psicologia da instituição, desde os que trabalham na área de recursos humanos e em Promotorias Especializadas, até os que trabalham na assessoria técnica aos promotores de justiça.

De acordo com levantamento realizado no MP/SP, atualmente existem 32 psicólogos atuando na instituição, os quais estão distribuídos da seguinte forma:

- 4 psicólogos lotados na Área Saúde, os quais têm como atribuição principal a realização de atendimento clínico psicoterápico e outras ações de saúde junto a promotores de justiça e servidores;
- 25 psicólogos lotados no NAT, alocados por todo o estado, e trabalhando em dupla com o profissional do serviço social. A atribuição principal desse profissional é a de prestar assessoria técnica no que diz respeito ao acompanhamento e avaliação de políticas públicas e serviços;
- 3 psicólogos lotados em grupos especiais de atuação, como o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) e o Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica (GEVID).

---

<sup>7</sup> Posteriormente alterado pelo Ato Normativo 760/2013-PGJ, especialmente no que diz respeito à lotação do setor dentro do organograma institucional.

# NAT EM MOVIMENTO

No caso específico dos psicólogos ligados ao NAT, os quais representam a parte mais significativa dos profissionais em atuação na instituição, estes têm como atribuição:

(...) prestar suporte técnico especializado aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado de São Paulo, quanto à implementação de políticas públicas, nas seguintes áreas:

I – Infância e Juventude;

II – Direitos Humanos, com abrangência na defesa do idoso, da pessoa com deficiência, inclusão social, violência contra a mulher e saúde pública;

III – Educação;

IV – Meio-ambiente;

V – Habitação e Urbanismo (Ato Normativo 724/2012- PGJ).

Em seu artigo 4º, referido Ato Normativo reza que:

Caberá ao NAT o assessoramento técnico aos órgãos do Ministério Público para:

- avaliar políticas públicas sociais, planos, programas e projetos relativos às matérias de Serviço Social e Psicologia dos órgãos de Administração Direta ou Indireta do Estado e dos Municípios, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e Conselhos de Direitos, sugerindo medidas para implementação ou reordenamento das políticas já existentes;
- planejar, executar e avaliar pesquisas dos órgãos de Administração Direta ou Indireta do Estado e dos Municípios, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e Conselhos de Direitos que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações e decisões no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo; (...) (Ato Normativo 724/2012- PGJ).

Observa-se assim uma modificação da atribuição principal dos profissionais de psicologia no MP/SP da época de seu ingresso para a atual: hoje, a maior parte dos profissionais de psicologia se dedica ao apoio técnico e assessoria aos promotores de justiça nas mais diversas áreas das políticas públicas: assistência social, saúde/saúde mental, educação, direitos humanos - mulheres, idosos, vítimas de violência, pessoas com necessidades especiais, entre outros.

A intervenção, em sua maior parte, consiste na realização de visitas institucionais de avaliação a serviços públicos e a entidades do terceiro setor, entrevistas com técnicos e outros funcionários desses serviços, entrevistas com a clientela atendida (crianças, adolescentes, adultos e idosos) e com membros da sociedade civil organizada; avaliação de Planos de Atuação e de Projetos Político-Pedagógicos, análise de implantação e efetividade de políticas públicas, incluindo o funcionamento de

# NAT EM MOVIMENTO

rede intra e intersectorial, análise e estímulo à atuação de Conselhos de Direitos, orientações a entidades públicas e do terceiro setor quanto ao seu funcionamento, entre outros.

Há ainda a realização de inspeções em situações de denúncias de violação de direitos humanos por parte de instituições e serviços.

Em geral, os dados coletados nas entrevistas, reuniões com a sociedade civil, e visitas de inspeção, entre outros, são analisados e subsidiam a redação de relatório com sugestões de adequações ou intervenções para gestores, instituição e Promotoria de Justiça.

Como já citado acima, o foco da atuação são os serviços e políticas públicas sociais. Assim, o trabalho atualmente desenvolvido, em especial pelos psicólogos lotados no Núcleo de Apoio Técnico Psicossocial, se diferencia pelo seu caráter de inserção/articulação com o campo das políticas públicas, sendo que o objetivo principal é o de subsidiar o trabalho do promotor de justiça no mesmo sentido da missão institucional: garantia do regime democrático de direito e na defesa dos direitos humanos, a partir da “análise da realidade social” (Ato Normativo 724/2012- PGJ, artigo 4º).

“O olhar do psicólogo é capaz de compreender “aspectos subjetivos que são constituídos no processo social e, ao mesmo tempo, constituem fenômenos sociais” possibilitando que tais políticas efetivamente garantam direitos humanos.” (CREPOP, 2011, p.9).

É importante que o psicólogo tenha claro que, em sua atuação como avaliador de políticas públicas e de serviços, seu objeto é a subjetividade engendrada por determinada política e pelas instituições que a consubstanciam, e é essa capacidade de olhar para a subjetividade produzida na e produtora das relações sociais que vai diferenciar seu trabalho do dos demais profissionais (GONÇALVES, 2010).

Vários autores irão assinalar que, da mesma forma que a entrada da psicologia no campo jurídico, a entrada no campo das políticas públicas se deu por uma necessidade de ampliação do mercado de trabalho, nem sempre acompanhada da necessária reflexão e preparação (GONÇALVES, 2010; YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010).

A atuação como técnicos e operadores no campo das políticas públicas já tem se estabelecido como uma área na qual a presença do psicólogo é legítima e reconhecida, mas a atuação como avaliadores dessas políticas, fora do âmbito acadêmico, é mais recente, e o profissional da psicologia não conta com ferramentas e metodologias estabelecidas de trabalho.

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido pela psicologia no Ministério Público do Estado de São Paulo, cuja demanda principal é a de avaliação e acompanhamento de políticas públicas e de serviços a partir



# NAT EM MOVIMENTO

da ótica da psicologia, se configura como um novo campo de atuação, com as possibilidades, desafios e riscos inerentes ao pioneirismo.

### **3. A ESPECIFICIDADE DO TRABALHO DA PSICOLOGIA NO NÚCLEO DE ACESSORIA TÉCNICA PSICOSSOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO: CONSIDERAÇÕES E DESAFIOS**

Dentro da área de psicologia jurídica, muitos são os trabalhos que versam sobre a relação da psicologia com o direito, ou sobre a interação da psicologia com o judiciário e com o juiz (COSTA, PENSO, LEGNANI e SUDBRACK, 2009), e quase nenhum trabalho sobre o psicólogo na interface com o promotor de justiça.

A inserção da psicologia na área jurídica se deu como atividade associada à avaliação psicológica e ao psicodiagnóstico, sendo que os conhecimentos psicológicos foram instrumentalizados para classificar, normatizar e, como consequência, controlar os comportamentos (LAGO et al, 2009; OTORAN; AMBONI, 2015).

Como nas demais áreas de atuação da psicologia, o enfoque se centrava sobre o indivíduo, sendo esse compreendido como uma subjetividade isolada e autônoma, que construía sua subjetividade de forma individualizada. Os aspectos sociais eram compreendidos apenas como o contexto dentro do qual se dava o desenvolvimento da subjetividade, e não como parte indissociável da mesma (BENEVIDES, 2005).

Mesmo em períodos posteriores, nos quais as atividades se ampliaram para outros campos, como a Infância e Juventude, as explicações se centravam na psicodinâmica do indivíduo ou, na melhor das hipóteses, do grupo familiar – em um processo de individualização da subjetividade, de responsabilização individual por eventuais aspectos ligados aos processos jurídicos, e de desconsideração dos processos psicossociais.

Importante registrarmos que mesmo atualmente, subsiste dentro da psicologia jurídica um olhar mais individualizado, clínico e pericial, que muitas vezes reproduz uma lógica adversarial e de produção de verdade (SHINE, 2005).

Benevides (2005) vai constatar, dentro da psicologia, essa tradição de contraposição entre o interno e o externo, como se fossem registros separados, estudados cada um com ferramentas e métodos próprios. A autora aponta a necessidade de se superar de fato a dicotomia objetividade/subjetividade (ou individual x coletivo), e compreender a construção dialética de ambos – e uma das especificidades/potencialidades do trabalho do psicólogo é justamente a de oferecer esse olhar para o promotor de justiça.



# NAT EM MOVIMENTO

É preciso que, tanto em sua prática quanto em sua reflexão sobre a mesma, o psicólogo contribua com a construção de uma psicologia jurídica crítica, mais afim à psicologia social, e que considere o indivíduo em sua relação dialética com o todo social.

Contribui para esse olhar individualizante a ausência de formação na graduação, tanto para o trabalho em políticas públicas, quanto para a atuação na interface com o direito (GONÇALVES, 2010; OTORAN; AMBONI, 2015). Nesse sentido, o trabalho desenvolvido junto ao MP/SP se dá num espaço de intersecção entre duas áreas com formação frágil na graduação, e muitas vezes o profissional tem que aprender sobre ambas na prática.

Ademais, se há pouca preparação na graduação para se trabalhar com políticas públicas no geral, a situação se agrava quando se trata de avaliação de políticas públicas e de serviços – objeto sobre o qual não há praticamente nenhuma produção acadêmica, haja vista sua originalidade para a psicologia.

Há que se considerar ainda que se historicamente a psicologia tende para um olhar que enfoca mais os aspectos individuais, por outro, este olhar individualizante também é demandado pelos agentes com os quais o psicólogo judiciário atua: um estudo de Pimenta (2009), sobre a visão que os promotores de justiça possuem acerca da contribuição possível da psicologia para o MP, vai indicar que esses operadores do direito citam intervenções de cunho individual, mais voltadas para a perícia (com uma lógica adversarial, em casos de Vara de Família) e para a avaliação psicológica com vistas à produção de prova e determinação da verdade em casos de Vara da Infância e Juventude.

Nesse sentido, faz-se importante pensar a interface com os profissionais do direito, haja vista que estes são os demandantes pela atuação da psicologia.

Primeiramente, há que se questionar quanto à relação com esses profissionais – se de subordinação ou de complementariedade (FRANÇA, 2004). A psicologia, nos Ministérios Públicos, é uma atividade meio, que visa subsidiar o trabalho dos promotores de justiça – que são responsáveis pela atividade-fim da instituição. Assim, há uma hierarquização funcional, com uma concomitante liberdade técnica, a qual deve ser garantida aos profissionais da psicologia.

No entanto, em uma instituição altamente hierarquizada como o Ministério Público, por vezes o fato do trabalho do psicólogo ser subsidiário ao do promotor de justiça é confundida com subordinação inclusive nos aspectos técnicos, o que pode comprometer a atuação do profissional – por exemplo, essa relação assimétrica de poder contribui com uma não regulamentação da atuação do psicólogo, que fica a depender de uma ordem direta dos promotores, o que em muitos casos acarreta no atendimento a um número significativo de casos individuais, não previstos nas normativas de funcionamento do NAT.



# NAT EM MOVIMENTO

Ademais, como parâmetro para o desenvolvimento de seu trabalho e para as demandas que fazem à psicologia, os profissionais do direito partem de uma concepção mais concreta – a lei. Ao trabalhar com um operador do direito, o psicólogo tem que ter claro seu papel e seu objeto, a fim de evitar o risco de, na avaliação de políticas e serviços, produzir avaliações formais e de cunho mais individualizante, que desconsideram a relação dialética entre subjetividade e objetividade, e que podem contribuir para reforçar a normatização social e a reificação.

É preciso compreender a historicidade dos processos sociais, do próprio sistema jurídico e de garantia de direitos, bem como a construção subjetiva inclusive do que é considerado um direito a ser garantido a todos, em uma dada sociedade (GONÇALVES, 2010; SILVA; CARVALHAES, 2016).

Trata-se de passar de um olhar que enfoca a subjetividade como algo naturalizado e interiorizado, para um olhar que efetivamente supere a dicotomia indivíduo/sociedade e que se volte para a dimensão subjetiva dos fenômenos sociais, haja vista que a subjetividade é um dos aspectos constitutivos dos fenômenos sociais e, portanto, das políticas públicas (GONÇALVES, 2010).

Nesse sentido, o trabalho do psicólogo, ainda que também tenha como parâmetro a lei, se diferencia do trabalho do promotor de justiça no sentido de poder questionar até mesmo o sentido daquela legislação ou norma e a subjetividade que ela engendra, em uma postura que inclusive permite evidenciar que o trabalho do profissional de psicologia é complementar ao do promotor, e não subordinado.

Outrossim, com relação à inserção do psicólogo em uma instituição jurídica, mais do que a convivência em um espaço no qual a linguagem vigente é muito distinta da utilizada pela psicologia – o que leva à necessidade de explicitações e esclarecimentos constantes; é preciso se ter clareza que a compreensão acerca da demanda é diversa, posto que partimos de campos de saberes com conceitos, instrumentos e formas de leitura da realidade muito diferentes.

Otoran e Amboni (2015, p. 95) vão assinalar a ruptura epistemológica existente entre esses dois campos de saberes – direito e psicologia, haja vista que o primeiro se ocupa do “dever ser”, e o segundo se ocupa com o “ser”, ainda que ambos se dediquem ao campo das relações entre os seres humanos.

Nesse sentido, parte da contribuição da psicologia é a de justamente desconstruir esse olhar normatizador e que busca uma verdade única, recuperando o(s) ser(es) humano(s) e a(s) subjetividade(s) que existe(m) por trás daquele processo/procedimento jurídico.



# NAT EM MOVIMENTO

Muito já foi dito do risco do psicólogo, tanto em sua atuação no campo das políticas públicas quanto na área judiciária, contribuir com a adaptação dos atendidos a uma ordem social excludente, o que reforça a reprodução de relações alienadas, elitistas e, em última instância, violentas (OLIVEIRA; BRITO, 2013; SILVA; CARVALHAES, 2016; YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010). Nesse sentido, coloca-se para o psicólogo o desafio de, atuando em uma instituição jurídica, subverter a lógica da “judicialização da vida cotidiana” (OLIVEIRA; BRITO, 2013), contribuindo para que a ética da humanização e do cuidado se sobreponha à transformação dos processos cotidianos e sociais em objeto de intervenção judicial.

Foucault (2005, p.08) vai pontuar que as práticas sociais, incluindo as práticas jurídicas, engendram não só “novos objetos, novos conceitos, novas técnicas, mas também faz nascer formas totalmente novas de sujeitos e de sujeitos de conhecimento”. Na verdade, o autor irá assinalar que as práticas jurídicas, em especial as judiciárias, estão entre as mais importantes para a construção de novas formas de subjetividade.

É preciso que o psicólogo compreenda as políticas públicas sociais, as instituições visitadas e a própria atuação do Ministério Público – o que inclui a própria atuação do psicólogo como agente desse MP – como produtoras de determinados tipos de subjetividade.

Evidencia-se, assim, que a atuação do psicólogo é parte ativa do processo de produção de subjetividade engendrado por essas instituições e políticas, de tal forma que a intervenção do psicólogo como avaliador de uma determinada instituição ou política pública pode colaborar para a produção de subjetividades reificadas ou emancipadas.

Nesse sentido, o psicólogo precisa se reconhecer como agente político (SILVA; CARVALHAES, 2016), ainda mais quando se trata de avaliar uma política pública social, pois como assinala Arretche (1998), toda avaliação se configura num julgamento, a partir de determinada concepção do que é justo ou certo possuída pelo avaliador. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas implica em uma determinada visão de Estado (e sua função), de homem e de sociedade, além de uma compreensão do que deve ser considerado como um direito a ser garantido (ou não), que nem sempre é explicitada.

De todas as formas, cabe ao psicólogo problematizar sempre sua atuação, e questionar-se acerca de qual o sentido da subjetividade produzida pela mesma: se ao realizar a avaliação ou acompanhamento de determinado serviço ou política pública, ele contribui com a construção de serviços e políticas que produzem emancipação e fortalecimento da sociedade, das pessoas atendidas, e dos próprios trabalhadores desses serviços, compreendendo-os como sujeitos de direitos; ou se ao avaliá-los, ele reforça relações assimétricas, alienantes, e que tratam os atendidos, a população e os trabalhadores de forma reificada, reforçando a submissão e a minoridade dos sujeitos, contribuindo assim para produzir sofrimento psíquico e de subjetividades danificadas/cativas.

## 4. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. (ORG.) Avaliação de políticas públicas: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2009.

BENEVIDES, R. A psicologia e o Sistema Único de Saúde: quais interfaces? Psicologia & Sociedade, Florianópolis, v. 17, nº 2, p. 21-25, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822005000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822005000200004&script=sci_abstract&tlng=pt)>, acesso em 27 abr 2018.

BERNARDI, D.C.F. Histórico da inserção do profissional psicólogo no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – um capítulo da psicologia jurídica no Brasil. In: BRITO, L.M.T. (org.) Temas de Psicologia Jurídica. Rio de Janeiro: Relume-daruná, 2002.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>, acesso em 13 ago 2018.

BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm)>, acesso em 14 ago 2018.

CERQUEIRA, M.A.P.S.; FERREIRA, R.M. Histórico do serviço de psicologia no Tribunal de Justiça. In: TJSP/CBIA, Manual do curso de iniciação funcional para assistentes sociais e psicólogos judiciários. São Paulo, TJSP, 1991.

COSTA, L.F.; PENSO, M.A.; LEGNANI, V.N.; SUDBRACK, M.F.O. As competências da psicologia jurídica na avaliação psicossocial de famílias em conflito. In: Psicologia e Sociedade, Florianópolis, v, 21, n] 2, p. 233, 241, ago 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822009000200010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822009000200010&script=sci_abstract&tlng=pt)>, acesso em 24 abr 2018.

CREPOP, Como os psicólogos e as psicólogas podem contribuir para avançar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): informações para gestores e gestoras. Brasília: CREPOP, 2011. Disponível em: <<http://crepop.pol.org.br/novo/wp-content/uploads/2011/12/GestoresSuasfinanl-corrigido.pdf>>, acesso em 19 abr 2018.

EVANGELISTA, R.; PEREIRA, S.S.; TAVARES, A.P.V.; MENICHETTI, D. Relato da construção do trabalho psicológico no Ministério Público do Estado de São Paulo. In: Anais do III Congresso Iberoamericano de Psicologia Jurídica. São Paulo, 1999, p. 316-318.

FOUCAULT, M. A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro: Editora Nau, 2005.

# NAT EM MOVIMENTO

FRANÇA, F. Reflexões sobre a psicologia jurídica e seu panorama no Brasil. In: Psicologia: teoria e prática, v. 6, nº1, São Paulo, jun 2004. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ptp/v6n1/v6n1a06.pdf>>, acesso em 18 abr 2018.

GONÇALVES, M.G.M. Psicologia, subjetividade e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2010.

JACÓ-VILELA, A.M. Os primórdios da psicologia jurídica. In: BRITO, L.M.T. (org.) Temas de Psicologia Jurídica. Rio de Janeiro: Relume-daruná, 2002.

LAGO, V.M.; AMATO, P.; TEIXEIRA, P.A.; ROVINSKI, S.L.R.; BANDEIRA, D.R. Um breve histórico da psicologia jurídica no Brasil e seus campos de atuação. In: Revista Estudos de Psicologia, Campinas, v 26, nº 4, p. 483-491, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/estpsi/v26n4/09.pdf>> , acesso em 11 jul 2018.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. PGJ. Ato Normativo nº 699/2011. Altera a descrição das atribuições do cargo de Analista de Promotoria I, especialidade psicólogo (código ANS-1.06), constante do anexo II do Ato Normativo nº 622/2010, de 08 de outubro de 2010. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/atos/699.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/atos/699.pdf)> , acesso em 14 mai 2018.

OLIVEIRA, C.F.B.; BRITO, L.M.T. Judicialização da vida na contemporaneidade. Psicol. cienc. prof., Brasília, v. 33, n. spe, p. 78-89, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932013000500009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932013000500009&lng=en&nrm=iso)> , acesso em 13 ago 2018.

OTORAN, P.M.; AMBONI, G. A caracterização do trabalho do psicólogo no Tribunal de Justiça de Santa Catarina. In: Revista Ciências HUMANAS. Florianópolis, v. 49, nº 2, p. 94-117, jul-dez 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2015v49n2p94>>, acesso em 11 jul 2018.

PIMENTA, M.C. O psicólogo e o Ministério Público. In: MP/GO – Ministério Público do Estado de Goiás, Revista do Ministério Público, Goiania, nº 18, jul-set 2009.

SHINE, S. Avaliação psicológica em contexto forense. In: SHINE, S. (org). Avaliação psicológica e lei: adoção, vitimização, separação conjugal, dano psíquico e outros temas. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.





# NAT EM MOVIMENTO

SILVA, R.B.; CARVALHAES, F.F. Psicologia e políticas públicas: impasses e reinvenções. In: Psicologia e Sociedade, Belo Horizonte, v. 28, nº 2, p. 247-25. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v28n2/1807-0310-psoc-28-02-00247.pdf>>, acesso em 25 jul 2018.

YAMAMOTO, O.H.; OLIVEIRA, I.F. Política social e psicologia. Psicologia: Teoria e Pesquisa. Brasília, 2010, v. 26, nº especial, p. 9-24. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-37722010000500002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722010000500002)> , acesso em 25 abr 2018.

# NAT EM MOVIMENTO

## ESTUDO SOCIAL COMO PRODUÇÃO TÉCNICA NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### SOCIAL STUDY AS A TECHNICAL PRODUCTION IN SOCIAL POLICIES EVALUATION

Bianca Ribeiro de Souza<sup>8</sup>

Cíntia Aparecida da Silva<sup>9</sup>

#### **RESUMO**

O presente texto se propõe a apresentar reflexões iniciais acerca de como o Estudo Social pode se constituir em um importante instrumento para o processo de avaliação de políticas públicas no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, tendo em vista a inserção profissional do assistente social nos quadros institucionais para integrar o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT, regulamentado pelo Ato Normativo nº 724/2012. Para tanto, estabelecemos aproximações com os conceitos de área socio jurídica e de estudo social, pois, são bases fundantes para a discussão do trabalho profissional do assistente social em instituições mediadas pelo universo jurídico, tal como o Ministério Público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estudo Social; Assistente Social; Ministério Público; Área Socio jurídica; Trabalho Profissional; Políticas Públicas.

#### **ABSTRACT**

*The present text proposes to introduce initial reflections about how the Social Study can be an important instrument for the evaluation process of public policies within the scope of the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo (MP-SP), with a view to the professional insertion of the social worker in the institutional frameworks to integrate the Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT), regulated by Normative Act nº 724/2012. Therefore, we establish approximations with the concepts of socio-juridical area and social study, since they are foundational bases for the discussion of the professional work of the social worker in institutions mediated by the legal universe, such as the Prosecution Services.*

---

<sup>8</sup> Doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Analista de Promotoria I - Assistente Social do MPSP. São Paulo.

<sup>9</sup> Doutora em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Analista de Promotoria I - Assistente Social do MPSP. São Paulo.

# NAT EM MOVIMENTO

**KEYWORDS:** *Social Study; Social Work; Public Prosecutor's Office; Socio-legal sphere; Professional Work, Public Policy.*

## 1. INTRODUÇÃO

As considerações constantes neste trabalho tomam por base as reflexões realizadas pelas autoras acerca do trabalho profissional do assistente social no Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP, especificamente, integrando o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT).

Neste processo de reflexão entendemos como fundamental, primeiramente, situar o Serviço Social como profissão regulamentada pela Lei Federal nº 8.662, de 07 de junho de 1993, na qual são definidas atribuições e competências para o trabalho profissional do assistente social, assim como dos conselhos profissionais, seja no âmbito federal e regionais. Cabe ainda contextualizar que o Serviço Social tem a questão social como objeto da sua intervenção, sendo esta compreendida, conforme Iamamoto (2007), como o conjunto de expressões das desigualdades inerentes a esta sociedade, que podem ser exemplificadas pelo desemprego; violência; trabalho infantil; populações em condição de rua, dentre outras situações.

Assim, o assistente social tem atuado no bojo destas desigualdades, de modo que a política social se constitui como importante mediação para a construção do trabalho na perspectiva da garantia e da efetivação dos direitos sociais presentes na Constituição Federal de 1988. Nesta direção, apreendemos que os direitos sociais, ou seja, a educação, a saúde, a alimentação, a assistência social, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e a previdência social, são instrumentos fundamentais para a minimização das desigualdades e para o desenvolvimento social, seja individual e coletivo.

É importante ainda esclarecer que, embora a imagem social do assistente social esteja historicamente vinculada às práticas de caridade e à assistência social, a profissão de Serviço Social não é o mesmo que política pública, isto é, o assistente social é um profissional com competência técnica para apreender, explicar e construir propostas de intervenção frente às expressões das desigualdades citadas anteriormente o que o habilita a atuar no contexto das diversas políticas públicas – saúde, habitação, trabalho, educação, meio ambiente, dentre outras – seja pela mediação direta destas políticas, tal como na esfera do Poder Executivo, seja no campo dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como no Ministério Público. Por conseguinte, a profissão de Serviço Social não é sinônimo de assistência social, sendo esta política pública prevista na Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e uma das áreas de intervenção do assistente social.

Situados estes aspectos gerais acerca do que é a profissão de Serviço Social, este texto objetiva discutir o conceito de área socio jurídica, o significado do Estudo Social e o uso deste instrumental para a



# NAT EM MOVIMENTO

avaliação de políticas públicas, tendo em vista que uma das competências dos profissionais inseridos no NAT é prestar suporte técnico-especializado aos órgãos de execução do MPSP, quanto à implementação de políticas públicas nas áreas de Infância e Juventude; Direitos Humanos; Educação; Meio Ambiente; e Habitação e Urbanismo.

## 2. O DEBATE ACERCA DO SERVIÇO SOCIAL NA ÁREA SOCIOJURÍDICA

Para discorrer acerca do Estudo Social produzido pelo assistente social no Ministério Público, considera-se, primeiramente, de suma importância situar o leitor acerca do debate que analisa a inter-relação do Serviço Social com o universo jurídico, locus no qual “[...] os conflitos se resolvem pela impositividade do Estado” (BORGIANNI, 2013, p. 423).

Nesse sentido, Borgianni (2013) vem defendendo que a melhor denominação para os espaços nos quais o assistente social atua perpassado por determinações e interlocuções diretas com o Poder Judiciário, é “área socio jurídica”, em contraposição a outras denominações, tais como campo socio jurídico, esfera ou sistema.

Para defender a opção pela terminologia área socio jurídica, Borgianni referencia-se em Lukács (1979) e Sartori (2010), tendo como perspectiva a crítica ontológica ao Direito para contrapor as reflexões de Bourdieu acerca da noção de campo. Por conseguinte, na construção de sua defesa a autora (2013) apresenta os seguintes motivos:

Em primeiro lugar, não seria “campo” naquele sentido de Bourdieu, porque não estamos disputando (corporativamente) com magistrados, promotores ou advogados, nesse espaço, nessa área, *o direito de dizer o direito*, (ainda que seja o direito social!!). Antes, é preciso ver tais operadores ou especialistas do direito como trabalhadores que, tal qual os assistentes sociais, psicólogos, educadores, etc. estão subordinados à mesma lógica do assalariamento de suas atividades, ainda que com diferenças bastante acentuadas. [...] Em segundo lugar, vejo que a prioridade ontológica aqui é do “social”, e não do “jurídico”, uma vez que as teleologias primárias que põem a questão social como expressão da luta de classes – ou, mais precisamente, as disputas permanentes do capital contra o trabalho na busca de maior exploração, e do trabalho contra capital na resistência a esse processo de exploração (e tudo que dele recorre) -, essa luta, esse conflito é que põe ao ser social a necessidade da instituição de teleologias secundárias, como o direito, o universo jurídico e a política. (BORGIANNI, 2013, p.423-424)

# NAT EM MOVIMENTO

Borgianni (2013) ainda afirma que a defesa pela partícula sócio, deve-se ao fato desta expressar a condensação da questão social, extraindo-se as demandas que ensejarão a necessidade de intervenção dos especialistas do Direito.

O trabalho do assistente social na área socio jurídica é aquele que se desenvolve não só no interior das instituições estatais que formam o sistema de justiça (Tribunal de Justiça, *Ministério Público* e Defensoria Pública), o aparato estatal militar e de segurança pública, bem como o Ministério da Justiça e as Secretarias de Justiça dos estados, mas também aqueles que se desenvolvem nas interfaces com as instituições que formam o Sistema de Garantia de Direitos. (BORGIANI, 2013, p. 424 - grifos nossos)

Isto é, Borgianni (2013) sinaliza que além desta área ser composta pelas instituições do sistema de justiça - Tribunais de Justiça, Ministério Público e Defensorias -, pelo aparato estatal militar e de segurança pública, bem como pelo Ministério de Justiça e pelas Secretarias de Justiça dos Estados, a área socio jurídica também abrange as outras organizações. Assim, a autora exemplifica que os assistentes sociais inseridos em instituições de acolhimento de crianças e adolescentes, os que atuam como agentes fiscais ou nas diretorias do Conselho de classe da profissão, até mesmo aqueles que efetuam as suas atividades no âmbito da política de assistência social ou de saúde, podem também atuar no universo socio jurídico ou na interface com ele, em virtude da resolução de determinadas demandas de intervenção ser perpassada por uma decisão judicial, ou seja, pela impositividade do Estado.

Embora o debate sobre a inserção do Serviço Social nesta área tenha se intensificado nos últimos anos, especialmente pela ampliação dos espaços de trabalho para a profissão e pelo processo de judicialização da questão social (BORGIANI, 2013), não podemos perder de vista que a atuação profissional no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) foi um dos primeiros locais de trabalho para o assistente social. Segundo Fávero (2013, p. 510) “[...] desde o início da profissão neste país alguns assistentes sociais já realizavam trabalhos no então denominado Juizado de Menores, sem remuneração e/ou integrando o antigo Comissariado de Menores” (FÁVERO, 2013, p. 510).

Salientando esse entendimento, Iamamoto (2008) afirma que a entrada da profissão na área socio jurídica data dos anos 1930 e 1940 e está intrinsecamente relacionada ao agravamento dos problemas da denominada “infância pobre”, “infância delinquente” e “infância abandonada”, enquanto situações manifestas publicamente no cotidiano da cidade. Portanto, o Serviço Social é incorporado ao judiciário como uma das estratégias para manter o controle almejado pelo Estado sobre a situação de crianças e adolescentes que se aprofundava no espaço urbano enquanto uma das expressões da questão social no contexto sócio-político da época.

# NAT EM MOVIMENTO

A partir deste breve apontamento, vislumbramos que a inserção do Serviço Social na área socio jurídica tem acompanhado o percurso histórico da profissão desde a sua gênese no Brasil, sendo que nos últimos anos, especialmente nos anos 2000, tem se intensificado. A título de exemplo, citamos que em pesquisa exploratória, realizada por essas autoras (SOUZA; SILVA, 2014), de editais de concursos públicos para assistentes sociais dos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas de todo o país, relativos ao período de 2009 a 2014, identificamos ampliação do mercado de trabalho com a abertura de 101 vagas para cargos públicos nos Ministérios Públicos, bem como 86 vagas para as Defensorias Públicas em âmbito nacional.

Portanto, podemos situar o trabalho desenvolvido pelo assistente social no Ministério Público como parte e expressão deste debate, visto que a atuação profissional possui interface direta com o universo jurídico, bem como com as demais instituições, apontadas por Borgianni (2013), como pertencentes à área socio jurídica.

### 3. CONTEXTUALIZANDO O SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A inserção do assistente social no Ministério Público do Estado de São Paulo completou oficialmente 10 anos em 2016. Até o momento foram realizados dois concursos públicos para o ingresso de profissionais de Serviço Social - o primeiro ocorreu em 2005, com a posse das primeiras profissionais em 2006, e o segundo ocorreu em 2011, com a posse a partir de 2012; anteriormente ao primeiro concurso houve a atuação esporádica de assistentes sociais na instituição, enquanto comissionadas. Cabe assinalar que o cargo de assistente social na instituição foi criado no ano de 1990 já prevendo carga horária de 30 horas semanais, portanto, um avanço do MPSP, considerando que a alteração na Lei de Regulamentação da Profissão ocorreu apenas no ano de 2010<sup>10</sup>, e que ainda, na maioria dos outros Ministérios Públicos Estaduais, os assistentes sociais trabalham 40 horas semanais<sup>11</sup>.

No âmbito do MPSP, atualmente 42 assistentes sociais atuam como concursados e 02 profissionais comissionados. A inserção na instituição é diversificada, sendo que trinta e quatro (34)<sup>12</sup> profissionais

---

<sup>10</sup> No ano de 2010 foi promulgada a Lei nº 12.317 que alterou o artigo 5º da Lei de regulamentação da profissão de assistente social, ao definir que a duração do trabalho deste profissional é de 30 horas semanais.

<sup>11</sup> Para maior detalhamento acerca deste assunto, indica-se a leitura da tese de doutorado intitulada: **O Serviço Social no Ministério Público do Estado de São Paulo: gênese e desenvolvimento do trabalho profissional do (a) assistente social** de autoria de Cíntia Aparecida da Silva defendida no ano de 2017 no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

<sup>12</sup> Ressalta-se que este número representa a totalidade de assistentes sociais do referido Núcleo, englobando os profissionais lotados na Capital, Interior e Litoral do Estado de São Paulo e Coordenação Técnica, que é exercida atualmente por uma Assistente Social. Ademais, englobando este número de profissionais, uma das Assistentes Sociais entrou em licença sem vencimentos por dois anos em primeiro de fevereiro.



# NAT EM MOVIMENTO

estão lotados no Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT<sup>13</sup>, atuando na área cível com direito coletivo e avaliação de políticas públicas; quatro (04) assistentes sociais em um Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica - GEVID na área criminal na Capital; duas (02) assistentes sociais atuando na Promotoria de Interesses Difusos e Coletivos da Infância e Juventude da Capital (São Paulo); uma (01) assistente social na Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Idoso da Capital; uma (01) profissional na área de Saúde do Servidor; uma (01) assistente social na Promotoria de Justiça de São José dos Campos; e por fim duas (02) assistentes sociais comissionadas, não concursadas, uma delas, inserida no NAT e já contabilizada acima e a outra profissional, cedida da Prefeitura de Franca atuando na área regional de Franca.

Analisando os 10 primeiros anos da profissão no Ministério Público do Estado de São Paulo verifica-se que nos últimos 06 anos foram realizados avanços significativos quanto à sua organização, por intermédio de debates e revisão das atribuições e competências profissionais, bem como pelo alinhamento do Serviço Social às novas atribuições do Ministério Público definidas com a Constituição Federal de 1988<sup>14</sup> – neste âmbito destaca-se o protagonismo das assistentes sociais do primeiro concurso ao criarem um Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT – com enfoque na avaliação de políticas públicas.

Neste processo de debates e revisões deve ser destacada a combinação de movimentos externos e internos à estrutura institucional do MPSP que contribuíram para o aprimoramento do trabalho. Quanto aos movimentos externos, tem sido preponderante a participação dos assistentes sociais nos chamados Encontros Nacionais do Serviço Social no Ministério Público (ENSSMP), os quais se constituíram no ano de 2006 e têm se realizado a cada 02 (dois) anos em diferentes unidades do Ministério Público do país, com vistas a criar espaços de diálogos para debater o trabalho profissional na instituição, bem como pensar estratégias para qualificar o assessoramento técnico prestado pelo Serviço Social aos membros dos MPs, além de dar visibilidade ao trabalho desenvolvido em cada região. Assim, desde o ano de 2006 foram realizados 06 Encontros Nacionais, todos apoiados pelos Ministérios Públicos sedes do evento.

Em relação a esses movimentos, cabe pontuar que o NAT também foi resultado desse processo, dada a revisão das atribuições profissionais do Serviço Social no MPSP, em decorrência de solicitação ministerial, bem como dos debates realizados em âmbito nacional por meio da participação das assistentes sociais nos Encontros Nacionais do Serviço Social no Ministério Público. Desse modo, para a formatação do NAT as Assistentes Sociais, que atuavam no MP no ano de 2011, assessorando os Promotores de Justiça lotados no Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva, foram

---

<sup>13</sup> Proposta de trabalho interdisciplinar com a Psicologia.

<sup>14</sup> As novas atribuições institucionais apresentam a ampliação das ações do Ministério Público do estritamente criminal, centrado na persecução penal, para atuação na área cível.

# NAT EM MOVIMENTO

protagonistas na construção da proposta de trabalho apresentada à instituição e que veio a ser aprovada em janeiro de 2012.

A criação deste Núcleo de Assessoria objetivou materializar nos processos de trabalho institucionais os objetivos do MPSP, com sua nova missão confirmada pela Constituição Federal de 1988, de atuação em direitos difusos e coletivos e políticas públicas. Historicamente, o Ministério Público possui atribuição no âmbito da persecução penal e atuação esporádica na área cível, mudança esta que ocorre com a Lei da Ação Civil Pública (1985), passando a ser primazia do MP a defesa dos interesses de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, na área da educação, habitação, urbanismo, meio ambiente, dentre outros.

Nesta direção, conforme sinaliza Arantes (2000), para atuação junto às novas demandas advindas da sociedade seria necessário que o Ministério Público contasse com profissionais com formação especializada e conhecimento técnico suficientes para atender e compreender os dilemas trazidos pelos direitos coletivos, conforme assinalado na Constituição Federal de 1988 e nas leis posteriores.

Assim, este processo apresenta-se como elemento significativo para a inserção e ampliação do quadro profissional de assistentes sociais na instituição. Sobre isso, importante ressaltar que o primeiro concurso ofereceu inicialmente 5 vagas para assistentes sociais e o segundo ofereceu 32 vagas, as quais, em sua maioria, foram direcionadas para o então recém-criado Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT.

Por conseguinte, a criação deste Núcleo representa um importante divisor de águas para a atuação profissional na instituição, bem como para o estabelecimento formal de proposta de trabalho interdisciplinar entre o Serviço Social e Psicologia no MPSP, além de ter descentralizado a lotação de profissionais na capital paulista com consequente expansão de vagas para as áreas regionais do Ministério Público, situadas no interior e litoral do Estado de São Paulo.

Neste cenário de inserção profissional no Ministério Público, para Tejadas (2013) o que tornou possível situar o MP como novo espaço sócio ocupacional para o Serviço Social foi que

[...] tanto a atuação rumo ao fomento das políticas públicas, quanto a sua fiscalização indicam a necessidade de que a instituição esteja devidamente apoiada por equipes técnicas multidisciplinares, qualificadas quanto à concepção e ao funcionamento das políticas públicas, e requer determinado arcabouço de conhecimentos técnicos. (TEJADAS, 2013, p. 468)

Desse modo, partimos da compreensão assinalada por Tejadas (2013) de que as situações individuais e/ou coletivas que aportam ao Ministério Público são dotadas de complexidade, pois manifestam as

# NAT EM MOVIMENTO

ausências e negações de direitos do Estado em sua atuação precípua na oferta de políticas públicas. Nesta direção, entendemos que também se coloca como um desafio para o Ministério Público a incorporação dessas novas demandas a partir das particularidades e da natureza inerente à matéria dos direitos sociais, a fim de que se possa avançar para além da estrutura jurídica e rituais processuais historicamente presentes na estrutura institucional e direcionados à persecução penal.

## 4. O ESTUDO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No cotidiano profissional dos assistentes sociais lotados no Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) tem-se construído reflexões acerca da utilização do instrumento estudo social no processo de avaliação de políticas públicas, na medida em que, comumente, o uso deste instrumental está vinculado ao trabalho com famílias; à instrução social de processos judiciais que envolvem os direitos individuais e a proteção de crianças, adolescentes, mulheres e idosos; ao processo de avaliação para concessão de benefícios assistenciais a grupos familiares, dentre outras mediações. Em suma, temos observado uma interpretação equivocada de que o estudo social se restringe à análise de como as expressões da questão social se expressam na singularidade da vida dos sujeitos.

Nesta direção, retomando as construções de Fávero (2009, p. 625) apreendemos um primeiro indicativo que desconstrói esta interpretação equivocada, qual seja: o estudo social é um instrumento de trabalho de competência do assistente social cuja finalidade é “[...] conhecer e interpretar a realidade social na qual está inserido o objeto da ação profissional, ou seja, a expressão da questão social ou o acontecimento ou situação que dá motivo à intervenção”.

Por conseguinte, considerando que o objetivo do estudo social é conhecer e interpretar a realidade, evidenciamos que no processo de avaliação de uma política pública - tal como o conhecimento de como tem se implementado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a rede de saúde mental, a política de educação, dentre tantos outros exemplos – buscamos o conhecimento apurado da realidade em suas múltiplas determinações e conexões mais amplas. Desta forma, ao avaliarmos uma política pública, recorreremos ao instrumento estudo social.

Objetivamente, o estudo social realizado pelo assistente social do NAT MPSP, sistematizado em um relatório social e/ou institucional, têm por objetivo assessorar o promotor de justiça no processo de instauração e andamento dos instrumentos jurídicos presentes no contexto institucional, tais como o Inquérito Civil, o Procedimento Administrativo de Fiscalização (PAF) e o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas (PAAPP). Neste percurso o promotor de justiça avaliará se a demanda objeto de intervenção será direcionada ao Poder Judiciário, em caso de necessidade real de judicialização, e/ou será encaminhada para o âmbito da esfera extrajudicial, por meio de reuniões, acordos e estabelecimentos de Termos de Ajustamento de Conduta – TAC, junto ao Poder Executivo.





# NAT EM MOVIMENTO

Por exemplo, quando um assistente social é requisitado a assessorar um promotor de justiça na área de direitos humanos, especificamente para analisar a política de assistência social em determinado município, o profissional, por intermédio do instrumental Estudo Social, inicialmente conhecerá quais os determinantes que compõem essa realidade, ou seja, qual a conjuntura política, os serviços socioassistenciais prestados, o acesso da população a esses equipamentos, a estrutura dos serviços, dentre outras questões. Neste processo de conhecimento da realidade, o assistente social ainda pode se utilizar de outros instrumentais, tais como visitas domiciliar e/ou institucional, entrevistas individuais e/ou grupais, observação, cujos dados serão sistematizados e analisados em relatório acerca de como a política pública tem se constituído no território objeto do estudo.

Desse modo,

O relatório social, como documento específico elaborado por assistente social, se traduz na apresentação descritiva e interpretativa de uma situação ou expressão da questão social, enquanto objeto da intervenção desse profissional, no seu cotidiano laborativo. [...] Sua apresentação se dá com maior ou menor nível de detalhamento, a depender de sua finalidade, podendo conter apenas parcialidades da questão ou situação em estudo, os sujeitos envolvidos e a finalidade à qual se destina, os procedimentos utilizados, um breve histórico, desenvolvimento e análise da situação. (FÁVERO, 2011, p. 44)

Estes exemplos nos permitem estabelecer uma analogia, com as devidas ponderações, com os estudos solicitados a um assistente social que atua no âmbito do Tribunal de Justiça

Quando o Judiciário solicita ao assistente social um estudo a respeito de sujeitos envolvidos em situações [...] está implícito o objetivo institucional de recolher elementos que possam contribuir para que o magistrado forme um juízo sobre o caso e tenha uma decisão justa a respeito. Esses elementos esperados da área de Serviço Social se relacionam, portanto, a um saber acumulado pela ciência e que deve ser de domínio do assistente social. Um saber que remonta ao referencial teórico que ilumina a ação, ao saber acumulado pela experiência em articulação com esse referencial, ao domínio do conhecimento legal e das particularidades institucionais necessárias ao encaminhamento da ação. (FÁVERO, 2009, p. 614)

Todavia, conforme Borgianni (2013), em instituições como o Ministério Público vivenciamos o que a autora denomina de polaridade antitética, ou seja, pelo mesmo documento e ação que visamos garantir direitos, pode-se em contrapartida haver a responsabilização cível ou criminal de sujeitos. Isto significa que na construção do estudo social devemos estar continuamente fundamentados nos pressupostos teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo do Serviço Social, de forma que

# NAT EM MOVIMENTO

no registro desse estudo – materializado pelo relatório – seja apontada e problematizada a análise técnica de forma intencional, tendo sempre em vista os objetivos profissionais e institucionais, bem como o olhar de qual é a posição do Ministério Público no universo de disputas do “direito de dizer o direito” (Borgianni, 2013).

## 5. CONCLUSÃO

O presente texto pretendeu suscitar a discussão acerca de como o instrumental Estudo Social é debatido e utilizado como base para a construção de documentos/relatórios sociais no âmbito do Ministério Público para a avaliação de políticas públicas. Tais reflexões visam desmitificar o entendimento, conforme já assinalado, de que o Estudo Social seria um instrumento destinado apenas para o conhecimento da realidade social de indivíduos e famílias.

É oportuno sinalizar que a inserção do Serviço Social na instituição Ministério Público é recente, desse modo, é essencial que o exercício profissional neste espaço sócio- ocupacional seja estudado, problematizado e debatido, com vistas a qualificar a atuação profissional, bem como trazer à tona como a profissão se insere nos processos de trabalho institucionais do MPSP.

Por conseguinte, concordamos com Iamamoto (2007, p. 429) quando esta autora afirma que um dos principais desafios do assistente social é

[...] salientar a leitura do trabalho do assistente social em espaços ocupacionais de natureza diferentes, particularizando o seu processamento, as competências e atribuições profissionais enquanto expressões desse trabalho concreto, situado no campo de forças sociais que, imediatamente, incidem nesses espaços; e o seu significado social no processo de reprodução das relações sociais nesse tempo do capital fetiche, ante as profundas transformações que se operam na organização e consumo do trabalho e nas relações entre o Estado e a sociedade civil com a radicalização neoliberal.

Portanto, quando trazemos o debate acerca do Estudo Social como instrumento do assistente social em seu cotidiano de trabalho no Ministério Público, compreendemos que, independentemente se as requisições institucionais dizem respeito à necessidade de estudos sociais de situações singulares ou da avaliação da oferta de serviços à população, o assistente social deve pautar suas análises pela perspectiva da totalidade, objetivando compreender com profundidade “[...] e de forma crítica uma determinada situação ou expressão da questão social, objeto da intervenção profissional” (MIOTO, 2009, p. 485).

Desse modo, compreendemos que a elaboração do Estudo Social na área socio jurídica, considerando as suas especificidades, apresenta-se também como instrumento que propicia subsidiar pareceres sociais, visando a viabilização de direitos sociais e humanos diante da tendência crescente nos últimos anos de encaminhamento ao Sistema de Justiça de centenas e milhares de casos que poderiam ou deveriam ser respondidos no âmbito da esfera política, considerando-se a posição assumida pelo Estado Brasileiro em relação ao projeto neoliberal.

Assim, as tensões que se fazem presentes nas instituições do socio jurídico e as demandas que ali chegam passam a exigir conhecimentos profissionais que extrapolam o jurídico e que desconstruam a apreensão imediata de resolutividade das problemáticas, pois, em sua essência, nestes espaços são tomadas decisões jurídicas perante os conflitos, que não, necessariamente, respondem às reais necessidades das populações.

## 6. REFERÊNCIA

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e Política no Brasil. Doutorado (Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP. São Paulo. 2000.

BORGIANNI, Elisabete. Para entender o Serviço Social na área socio jurídica. In: Serviço Social e Sociedade. Área Socio jurídica. n.115. Especial. p. 407/442. Julho/dezembro, 2013.

FÁVERO, Eunice Teresinha. Instruções sociais de processos, sentenças e decisões. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social no Judiciário: construções e desafios com base na realidade paulista. In: Serviço Social e Sociedade n. 115 Área Socio jurídica. jul/set. 2015. São Paulo: Cortez, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, Raul de. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SARTORI. Vitor Bartoletti. Lukács e a Crítica Ontológica ao Direito. São Paulo: Cortez, 2010.





# NAT EM MOVIMENTO

LUKÁCS, Georg. Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

SILVA, Cíntia A.; SOUZA, Bianca. O trabalho do assistente social no socio jurídico: tendências no Ministério Público e na Defensoria. IN: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS. Natal, 2014. CD-ROM.

SILVA, Cíntia A. O serviço social no Ministério Público do Estado de São Paulo: gênese e desenvolvimento do trabalho profissional do assistente social. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 2017.

TEJADAS, Sílvia da Silva. O Direito Humano à proteção social e sua exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público. Juruá Editora: Curitiba, 2012.

\_\_\_\_\_. Serviço Social e Ministério Público: aproximações mediadas pela defesa e garantia de direitos humanos. In: Serviço Social e Sociedade: Área Socio jurídica. n. 115. Cortez: São Paulo, 2013.

# NAT EM MOVIMENTO

## **POLÍTICAS PÚBLICAS POR LENTES DE SUBJETIVIDADE: UMA POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DA PSICOLOGIA NO NÚCLEO DE ASSESSORIA TÉCNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO**

**PUBLIC POLICIES BY LENSES OF SUBJECTIVITY: A POSSIBILITY OF PSYCHOLOGY ACTING IN TECHNICAL ASSISTANCE DEPARTMENT IN THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF SÃO PAULO**

Ana Carolina Martins de Souza Felipe Valentim<sup>15</sup>

Larissa Gomes Ornelas Pedott<sup>16</sup>

*“Um acontecimento vivido é finito, ou pelo menos encerrado na esfera do vivido, ao passo que o acontecimento lembrado é sem limites, porque é apenas uma chave para tudo que veio antes e depois” (Walter Benjamin).*

### **RESUMO**

O artigo traz uma discussão acerca da inserção da atuação dos profissionais da psicologia no âmbito das políticas públicas no contexto da atuação do Ministério Público de São Paulo. Para isso elege como ponto inicial do debate a análise do papel do Ministério Público enquanto agente político protagonista na efetivação da garantia de direitos adquiridos. Em seguida apresenta questões relacionadas ao movimento que o saber da psicologia pode imprimir neste campo de saberes e práticas, para em seguida mergulhar mais profundamente no cenário específico da psicologia dentro da instituição Ministério Público. Assim, pretende-se discutir sobre as possibilidades de atuação de psicólogas e psicólogos neste importante componente do sistema de justiça, sem, contudo, ter como objeto o desenho rígido de um protocolo para a execução de um trabalho. Pelo contrário, pretende-se destacar a necessidade de que estes profissionais possam estar imersos em experiências e encontros cotidianos e a partir disso encontrem oportunidade de produzir com seus interlocutores significados e/ou ressignificados sobre formas distintas de existir neste campo das políticas públicas.

**PALAVRAS CHAVES:** Psicologia, Políticas Públicas, Ministério Público, Subjetividade, NAT-MPSP

---

<sup>15</sup>Pós-graduanda do Curso de Mestrado em Psicologia Social do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, Analista de Promotoria I – psicóloga do Ministério Público do Estado de São Paulo.

<sup>16</sup>Mestranda em Educação pelo Programa de Educação e Ciências Sociais – Desigualdades e Diferenças da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP-SP), Analista de Promotoria I - psicóloga do MPSP de São Paulo.

## ABSTRACT

*The article presents a discussion about the insertion of psychologists in public policy in the context of the Public Prosecutor's Office. For this purpose, the starting point of the debate is the analysis of the Prosecutor's Office role as a main political guardian of acquired rights. Then describes the possibilities of changes that the knowledge of psychology can print in this field. After that, the intention is going deeper into the specific scenario of psychology within the Public Prosecutor's Office. Thus this, the article intends to discuss the psychologist's important place as agent of this component of the justice system organ, without, however, present a rigid design of a work protocol. On the contrary, emphasize the need for these professionals to be immersed in everyday experiences and encounter as a possibility to promote meaningful and / or to promote a resignified of possible ways of live.*

**KEY WORDS:** *Psychology, Public Policy, Public Prosecutor's Office, Subjectivity, NAT-MPSP*

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 DO CONTEXTO DE GARANTIA E PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS À PASSAGEM PARA MATERIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No contexto do sistema brasileiro de garantia e proteção dos direitos humanos, vários agentes estatais ocupam posições distintas. As normas serão pactuadas por integrantes do legislativo, eleitos mediante processo eleitoral pactuado, para formulação das leis, decretos e resoluções, que consistem no corpo escrito de diretrizes de uma política pública a ser ofertada. Esta política ao ser executada precisa passar por um processo de planejamento e de estruturação de serviços e profissionais que dela se ocuparão, função destinada aos órgãos do executivo. Para fiscalizar se o executivo opera a política na forma como a mesma foi construída conta-se com um sistema de justiça, do qual o Ministério Público faz parte. Além disso, compõem o sistema de garantia de direitos os órgãos de disseminação de informação, como centros educacionais e também órgãos de controle social como os conselhos.

Esta estrutura de organização do sistema brasileiro desde a sua gênese constituinte tem como enfrentamento necessário histórias de exclusão, pois a inclusão de muitos sempre encontrou barreiras, sendo poucos os que poderiam gozar do pertencimento social. Muitos receberam como herança apenas marcas e estigmas que fazem de seus corpos lembranças do legado de negação social.



# NAT EM MOVIMENTO

A palavra cidadania guarda significados para além de direitos e deveres políticos de uma população. Todo sujeito tem a dignidade humana como essência, mas ser cidadão do mundo não garante o acesso a condições de vida digna -vida digna como oposição à concepção de uma “sobrevida” sem sentido. O humano ainda enfrenta situações diárias onde é compelido a garantir sua sobrevivência. Por isso, ao longo da história, muitos sujeitos estiveram envolvidos em processos de resistência a situações de invisibilidade, patologização e descapacitismo<sup>17</sup>, trilhando uma trajetória em meio a batalhas e lutas pela implementação de estruturas mínimas garantidoras do direito básico à vida.

A discussão sobre a promoção do direito, intrínseco a todos os homens, de viver sua humanidade, independentemente de qualquer característica ou marca de sua constituição física e psíquica ou posição social, vem se estendendo no decorrer do tempo. Spinoza em seu livro “Ética” já apontava a existência de uma separação construída socialmente entre os que estariam adequados ou inadequados, apontando que a categorização dos sujeitos é puramente uma invenção humana:

Portanto, a perfeição e a imperfeição são, na realidade, apenas modos do pensar, isto é, noções que temos o hábito de inventar, por compararmos entre si indivíduos da mesma espécie ou do mesmo gênero (...) Pois temos o hábito de reduzir todos os indivíduos da natureza a um único gênero, que dizemos ser o gênero supremo, ou seja, à noção de ente, que pertence, sem exceção, a todos os indivíduos da natureza. Assim, à medida que reduzimos todos os indivíduos da natureza a esse gênero, comparando-os entre si, e verificamos que uns têm mais entidade ou realidade que outros, dizemos que, sob esse aspecto, uns são mais perfeitos que outros. (SPINOZA, 2009, Pág. 79)

Assim, ao longo da história, a muitos foi imposta a condição de ser inferior e, portanto, não merecedor de qualquer investimento que garantisse a preservação de suas vidas. A estes sujeitos era concedida uma marca que os caracterizaria como incapacitados, excluídos do direito de participar da vida pública.

A autora argentina Augustina Palacios, que possui formação em Direito, com ênfase nos estudos acerca dos Direitos Fundamentais, afirma que o percurso da estigmatização e exclusão passa por três modelos distintos, que apesar de terem se sobreposto ao longo da história, nunca deixaram de existir totalmente. Inicialmente os sujeitos possuidores desta marca identitária estigmatizante eram considerados como desvios da obra divina, com os quais não se deveria conviver sob o risco de serem contaminados por pragas ou outros malefícios. Em um segundo momento, a questão da exclusão passa a ser enquadrada dentro do modelo cada dia mais proeminente da ciência médica,

---

<sup>17</sup>Descapacitismo é o termo utilizado para diferenciar a imputabilidade do conceito de capacidade (ou falta de) das pessoas com deficiência, apontando que o impedimento de realizar uma atividade é resultado da relação entre a deficiência e as eventuais barreiras do meio que impedem o acesso do sujeito a fruição de seus direitos.

# NAT EM MOVIMENTO

onde características biológicas davam a estes sujeitos a condição de não pertencentes à sociedade. Estes sujeitos só estariam aptos a conviver em sociedade depois de tratados, reabilitados e treinados.

Por fim, a autora afirma que a partir dos movimentos de lutas destes sujeitos em direção à equidade, para o acesso aos seus direitos, surge um modelo, que será então denominado de social, colocando em pauta a necessidade de que a organização da sociedade esteja atenta às condições do ambiente, às relações de poder existentes e às diferenças nas oportunidades de acesso e inclusão social.

Desta forma, a possibilidade de pertencimento às vidas pública e social passou por diversos níveis e formas de ser vista e cuidada, remontando aos mais diversos momentos históricos, com influências diretas dos modos econômicos de cada época. Neste ponto, interessa resgatar que o liberalismo, implementado na esfera econômica e política, destaca três direitos naturais básicos aos sujeitos: a liberdade, a propriedade e a vida.

A violação física ou psicológica à dignidade humana passa a ser considerada questão merecedora de debate e combate através da formulação de acordos sociais pactuados com a finalidade de garantir a integridade de um povo, condensados e ratificados em documentos legais, que passam a ter a função de norma a ser exigida, cumprida e fiscalizada.

Para que esta norma seja operacionalizada entra em cena o conceito de Políticas Públicas, concebidas como prestação positiva do Estado de serviços e materiais, conjugando para isso atividades estatais e privadas, de forma a realizar objetivos socialmente relevantes e que tenham sido politicamente determinados.

Administração Pública tem o dever jurídico- constitucional de formular políticas públicas voltadas aos direitos sociais, nomeadamente à saúde e a educação. Uma vez não fazendo, ou fazendo de forma insuficiente, ineficaz e inadequada, pode ser compelida judicialmente a fazer aquilo que estava obrigada constitucionalmente, pois a satisfação e proteção dos direitos fundamentais sociais não consistem em uma discricionariedade do administrador público, mas em um dever constitucional (MESURINI, 2009, p. 30).

Deste conceito nasce a premissa da organização de um sistema de garantia de direitos, onde agentes diversos se complementam nas funções de normatizar, executar e fiscalizar estas políticas. No Brasil, um dos grandes marcos na história da pactuação e normatização dos direitos sociais é a promulgação da Constituição de 1988, que define o Estado Brasileiro como uma sociedade livre, justa e solidária, cujo desenvolvimento deve ter como objeto máximo a erradicação da pobreza e

# NAT EM MOVIMENTO

da marginalização, para isto promovendo um acesso aos direitos básicos com equidade para todos seus membros. Assim a função do Estado é garantir a constituição de esferas de promoção de direitos com o objetivo de promover o bem comum.

Uma pesquisadora da área de Psicologia Social, Ianni Scarcelli, traz a este campo de discussão problematizações acerca do conceito de políticas públicas; partindo da premissa de que essas se apresentam como fenômeno necessário para concretização dos direitos sociais a partir do século XX, ela questiona sobre seu papel de efetivação do direito ou o quanto as mesmas se apresentam também como escamoteamento de uma estrutura que pretende a manutenção da desigualdade:

Atualmente, na maioria das situações, política pública está associada a programas voltados para aperfeiçoar ou superar problemas dentro da própria sociedade capitalista, sem indagá-la. Muito do que se propõe e se faz se dá a partir de uma premissa não discutida a respeito de qual Estado e de qual sociedade está se falando. Falar em política pública nem sempre diz respeito ao que se pode fazer para ultrapassar os limites estruturais da nossa sociedade, se temos como horizonte uma sociedade mais justa, mas sim, quais formas, quais compensações podem ser feitas para amenizar os efeitos perversos da estrutura atual. (SCARCELLI, 2017, p. 38 e 39)

A autora sustenta que por estarmos diante de uma discussão polêmica, portanto, ela deve envolver saberes dos mais diversos, tendo no campo das políticas públicas a manifestação de um desafio para as áreas do conhecimento. Assim, sedimentada na formulação desta questão é que se apresenta o objeto de interesse deste artigo, que a partir de uma leitura de contexto pautada na Psicologia Social, irá discutir possibilidades práticas de atuação sob perspectiva teórica da Fenomenologia Existencial.

Com isso, este artigo propõe-se a discutir a inserção da psicologia no âmbito das políticas públicas no contexto da atuação do Ministério Público de São Paulo. Para tal, elege como pontos fundamentais a compreensão da instituição como agente político na garantia de direitos e como esta área de saber pode se movimentar e gerar movimento neste campo de saberes e práticas. Assim, a partir da contextualização histórica, social e jurídica tanto do sistema de justiça quanto da inserção da psicologia nesta seara vinculada ao tema das políticas públicas, pretende-se discutir sobre as possibilidades de atuação, não como procedimento rígido de execução de um trabalho, mas como uma oportunidade de significar e/ou ressignificar uma forma de existir, como componente de extrema relevância no universo da garantia de direitos.



## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE POLÍTICO NA GARANTIA DE DIREITOS

A Constituição Federal de 1988, dentre tantas conquistas, trouxe a perspectiva de ampliação na atuação do MP, dando a este órgão a função de defensor do estado democrático e de direitos e a tutela da cidadania e dos interesses sociais. A cidadania passa a ser constitucionalmente definida como a garantia aos cidadãos de participar das decisões do Estado Brasil através da eleição de representantes.

O MP adquire, então, novas funções destacando a sua atuação na defesa dos direitos sociais, caracterizados pelo direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, bem como à assistência aos desamparados.

Entendendo que as políticas públicas são, portanto, ferramentas do Estado para efetivação da sua função essencial de erradicação da pobreza e da marginalização, de forma a reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem comum, o Ministério Público deve atuar como fiscalizador e indutor destas políticas, uma vez que é órgão de defesa dos interesses sociais.

Desta forma cabe a este órgão estar em constante articulação com os sujeitos destas políticas, entendendo as demandas a serem supridas e discutindo estratégias de enfrentamento desses problemas e monitorando a execução e os resultados das ações concretas.

Goulart afirma que a Constituição de 1988 reconhece a sociedade brasileira como constituída por desigualdades sociais que não são naturais, mas que foram historicamente construídas. Desta forma, ao receber da constituinte o papel de agente da vontade política transformadora, o MP deve estar dirigido à modificação da realidade social, conforme aponta:

Portanto, a atividade prática do Ministério Público tem como objeto a realidade social e como fim a transformação dessa realidade, por isso caracteriza-se como práxis política. Essa atividade deve apresentar como resultado a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem social. (GOULART, 2016, p.222)

Coerente a este contexto é forjado o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT), que tem em seu ato institucional (ATO NORMATIVO N°724/2012 – PGJ, DE 13 DE JANEIRO DE 2012), a consideração de previsões da Constituição Federal quanto à construção da sociedade livre, justa e solidária com a erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades e eliminação de preconceitos, devendo o Núcleo atuar para atendimentos dos órgãos de execução



# NAT EM MOVIMENTO

que necessitem de assessoramento técnico quanto à implementação de políticas públicas em diversas áreas de atuação.

## 2.2. O PAPEL DA PSICOLOGIA NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A psicologia, como um campo em movimento, ao se deparar com histórias e percursos, vai se havendo com a tarefa de desenhar novas formas de fazer e saber. Isto porque seu campo de pesquisa e intervenção se firma na concepção de subjetividades. Porém, o termo subjetividade aqui não é empregado no mesmo sentido de indivíduo, este entendido no viés, acentuado pelo regime liberal, como uma parte que pode ser separado do todo e que, portanto, seria passível de controle.

A psicologia ocupa um papel central enquanto prática que traz visibilidade a diferentes formas de viver, entendendo os sujeitos enquanto agentes transformadores de sua história e da comunidade a qual pertencem, sujeitos enquanto pessoas que vivem sempre em relação com outras e seu entorno. No exercício de seu fazer, a psicologia precisa considerar as dimensões sociais presentes e imbricadas na totalidade da forma de existir, desejar, perceber, receber e até mesmo resistir dos corpos que compõe o cotidiano, a vida.

Os processos de subjetivação estão intimamente relacionados com contextos, que envolvem os marcadores sociais, características identitárias que promovem ao longo da história da humanidade a construção de processos de estigmatização. Estes marcadores serão geradores de dificuldade ou interdições no acesso a seguridade social, trabalho, educação, lazer, ou seja, aos direitos sociais essenciais para que todos possam ter uma vida digna em sociedade.

Em outras palavras, a fruição da vida social será determinada por construções históricas, fatos anteriores àquela vida humana singular, mas que impactam diretamente no local a ser ocupado pelos sujeitos em meio a relações, que podem trazer marcas de violência e exclusão. E como elemento constituinte dessas construções se apresenta o processo de formação da subjetividade humana, pois por meio dela é que se estabelece a percepção deste lugar no mundo, como é possível lê-lo, como é possível habitá-lo.

Um olhar sobre a construção e efetivação de políticas públicas implica necessariamente em um olhar sobre como as pessoas envolvidas no processo as experienciam, que fatores consideram, como as percebem, como as executam etc. bem como a correlação de forças que operam nos locais onde esta política é construída e onde é implementada.



# NAT EM MOVIMENTO

Há que se considerar, portanto, que, neste campo de forças, existe no escopo inicial da maioria dos projetos de oferta de direitos básicos uma herança de assujeitamento e de domínio e exercício do poder, que fabrica uma lógica operante da produção de verdades sobre aquilo que é melhor para o outro. Por outro lado, também devem ser considerados no campo social os envoltimentos singulares que os diversos sujeitos estabelecem com seus territórios e as políticas que operam nos mesmos, entendendo que esta herança massificadora produz posições de sujeito diferentes, podendo ter como efeito sofrimento, mas também tantas outras experiências, as quais devem ser levadas em conta, ou a psicologia também tenderá a um lugar de verdade pautada numa leitura de roupagem crítica. Ao considerar o todo como um, perderá de vista as pluralidades que compõem a trama social.

Ambas as leituras são importantes ao trabalho: a produção de marcas, estigmas, lugares de opressão no coletivo e também aquela em que as singularidades e potencialidades de sujeitos transitam por este campo de forças.

Há uma discussão importante sobre a qual se pode debruçar que é o lugar ocupado pelas políticas públicas, pois se seu objetivo maior é o de garantir efetivação de direitos, também há que se pensar criticamente seu uso por outro lado de manutenção de um *status quo* para que a tensão popular não se exceda e o controle liberal sobre os corpos se mantenha de forma natural. Todavia, entendendo que há uma contradição implícita entre o controle e o acesso, há disputas a serem travadas no campo das políticas públicas e cabe também à Psicologia um lugar de crítica e tensão.

Assim, a inserção do trabalho da psicologia no campo de análise de políticas públicas (seja pelo caráter avaliativo, mediador, fomentador etc.) deve ser conduzido pelas lentes de análise das subjetividades, envolvendo, portanto, muito daquilo que não está no campo do visível e algumas vezes no campo do não dito também. É preciso levar em conta que a execução de uma política pública envolve sujeitos nas mais variadas etapas de construção, suas histórias, seus anseios, seus interesses e as construções coletivas que emergem a partir desses encontros entre eles.

Sem dúvida há que se considerar contextos orçamentários, ideologias, interesses políticos, tais elementos devem estar presentes em qualquer exercício de análise neste campo, mas como morada a psicologia se assenta sobre a perspectiva das subjetividades.

Scarcelli discute sobre a angústia e o medo emergentes da organização produtiva, campo que, antes quase exclusivo da área da sociologia, requer a atuação interdisciplinar envolvendo outras áreas de conhecimento, sendo a psicologia social uma delas. Assim:

Essas são questões que permitem indagar sobre as subjetividades que estariam sendo produzidas na contemporaneidade e afirmar que a angústia emergente nesses



# NAT EM MOVIMENTO

momentos atuais deveria estar sempre presente das discussões que se voltam para a questão social. O medo de perder o que garante a vida, os vínculos sociais, a identidade e, do mesmo modo, a angústia de ser desqualificado, de ser uma possível vítima da violência, não é nova, mas provavelmente não atingia a dimensão que hoje tomou. Nessa linha de pensamento, podemos dizer que nos novos modos de expressão de 'subjetividades' se apresentam. (SCARCELLI, 2017, p. 30)

Esta autora apoia-se na psicologia social de Pichon-Rivière que compreende o homem como um sistema aberto e incompleto, que tem sua subjetividade construída socialmente, uma vez que todos compõem uma trama vincular. Assim, a autora desenvolve o argumento de que os componentes sujeito e subjetividade importam à compreensão do campo das políticas públicas, uma vez que a concepção de sujeito na sociedade moderna se torna questão central para discussão de representações coletivas e sua inserção na sociedade.

Desta perspectiva, o campo social se constitui pela relação sujeito e estrutura social, tendo a vida psíquica como condição a experiência.

## 2.3. PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO

Apesar de haver profissionais da psicologia compondo o quadro de pessoal do MPSP anteriormente à criação do NAT, com atuações de grande relevância nas áreas de atendimento em saúde e avaliação individual com fins periciais, entende-se que esta atuação passa a ser expressiva no campo das políticas públicas a partir da instituição do Núcleo, onde psicólogas, psicólogos e assistentes sociais passaram a trabalhar com esta atribuição específica, de forma conjunta, respeitando as especificidades de formação e diferentes nuances de compreensão da realidade.

No início deste trabalho, experienciou-se o desafio de atuar em terreno inexplorado, com poucos relatos de atuação semelhante noutros estados. Havia que se aprender sobre a instituição, o que envolvia sua lógica, sua história, as contradições cotidianas, bem como a expectativa que se criara no bojo de sua idealização como núcleo. Eram analistas a construir um ofício coletivo e ainda anônimo no âmbito do MPSP.

Com o passar dos anos e a experimentação dos instrumentos tais como as visitas a instituições e serviços, as reuniões, as formações, as oitivas, as audiências, as conversas com os mais variados atores, uma prática, ainda que plástica e flexível, passou a se consolidar. Todavia, é valioso que se possa marcar sobre a dificuldade de encontrar identidades grupais, principalmente para a psicologia, que adentrava um campo na instituição que era reconhecido pela prática de profissionais do serviço social exclusivamente anteriormente – ainda que não em um Núcleo

# NAT EM MOVIMENTO

específico, mas com ações sendo realizadas na direção dessa assessoria de políticas públicas. As contribuições estavam presentes, eram experienciadas, vivas, mas ainda sem nomes, ainda sem contornos, era preciso percorrer mais para poder narrar suas trilhas.

Ainda que haja a marca da diversidade das perspectivas e práticas nesta equipe de Psicologia, o que se considera precioso ao pensarmos as singularidades e como elas contribuem, inclusive para a estrutura democrática, atualmente, depois de quase sete anos de atuação institucional, a equipe pode partilhar compreensões, estratégias, movimentos, até mesmo em reuniões mensais com profissionais do estado todo. Este artigo propõe-se a refletir sobre uma dessas possibilidades de atuação, entre tantas concepções possíveis, como uma forma de ser psicólogo neste campo.

O início, no geral, fora marcado por uma ancoragem em normas, parâmetros e cartilhas. Viveu-se um momento que para compreender a atuação foram emprestados os registros do legal, postura que parecia colada à função direta, explícita, que oferecia o MPSP. No entanto, autorizados por um fazer reflexivo, mais apropriados da potência de um saber psicológico, foi possível ousar pensar no campo de atuação de um lugar devido, onde as normas, que continuavam a balizar continentes, passaram a se apresentar como arestas e o trabalho passou a se dar no entre elas.

As contribuições da psicologia passaram a compor o mosaico institucional a partir de um lugar de fala de um saber *psi* no campo das políticas públicas que evidenciava as diversas subjetividades envolvidas nas tramas do Executivo, realizando ora papel de articulador, ora de mediador, ora de tradutor. Tais papéis imbricados nas interlocuções com aqueles que se apresentam diante de nós, seja com um usuário de um serviço, com alguém que busca o órgão, com o gestor público, com o coordenador de um equipamento, seja, inclusive, na abertura para escuta e esclarecimento da demanda de um promotor de justiça quando este solicita o serviço de assessoria.

Sobre estas bases residem reflexões que podem ofertar uma compreensão de um laborar possível, como se concluirá a seguir.

### 3. CONCLUSÃO

#### 3.1 UMA COMPREENSÃO DE UM FAZER POSSÍVEL À LUZ DA FENOMENOLOGIA EXISTENCIAL. O QUE PODERIA A PSICOLOGIA NESTE CONTEXTO?

Entende-se que neste campo de trabalho com políticas públicas, deve-se destacar duas grandes compreensões de atuação. A primeira delas se dá no campo de compreensão da leitura de uma realidade em dimensão macro política, em que as lentes da subjetividade permitem agregar elementos fundamentais ao contexto que ampara as noções de direito, democracia, cidadania e



# NAT EM MOVIMENTO

políticas públicas. Tal lugar institucional se apresenta de extrema relevância na direção da ampliação de conceitos, percepções, entendimentos no complexo universo da garantia de direitos. Sobre tal relevância e contribuição específica debruçou-se a articulação deste artigo até este momento.

Uma segunda compreensão se dá na análise de dimensão das relações vividas no cotidiano, pelos fazeres, e sobre ela o foco de interesse deste artigo recai, para que venha a contribuir para um debate sobre essa nova forma de atuar.

Diante dessa perspectiva, defende-se que a psicóloga e o psicólogo levam consigo sua atenção clínica como morada de um saber a qualquer lugar ou atividade que realize neste campo. Portanto, carregam a presença e a escuta como bases de ação aos mais diversos contextos que as atribuições previstas neste Núcleo compreendem, entendendo que existe uma construção do fazer que se dá nos encontros e não a priori ou apenas num produto final a ser produzido e entregue. As atribuições se consolidam, portanto, no fazer.

É na fronteira entre velhas e novas perspectivas que o psicólogo faz sua pesquisa e sua intervenção, diante da impossibilidade de se construir um saber sobre uma relação sem afetar ou se deixar afetar pelos encontros vividos no deslindar da prática, que se inicia com a solicitação de um promotor de justiça e se abre para diversas estratégias relevantes para seu desdobramento, como a realização de visitas institucionais, participação em reuniões, oitivas, audiências públicas, contatos telefônicos ou quaisquer ações que se justifiquem pelo sentido da demanda, desde que respaldado pela ação ética e comprometida.

Num primeiro momento, quando a solicitação de um promotor de justiça é recebida, há que se compreender a demanda encaminhada, que muitas vezes não corresponde ao pedido explicitado. Escutar sobre a solicitação é fundamental, partindo da compreensão de que há uma angústia velada quanto ao como proceder diante de um conflito cotidiano. Algumas vezes o pedido emerge sobre uma forma aparentemente desencaixada das atribuições do Núcleo, no entanto há uma aposta de que, pela escuta e esclarecimento, possa emergir uma demanda que não pôde ser colocada de forma elaborada. Por isso, o movimento de interlocução para compreender o que está sendo solicitado e quais as possibilidades de responder a elas é preciso neste trabalho.

Fédida (Apud Morato, 2009) aponta para a condição transferencial como uma empatia que deve ser compreendida não como um “sentir com” nem como um “como se”, mas sim como um “ressentir”. Tal condição se apresentaria, portanto, como ressonância de afetos num encontro humano, profundo e revelador. Assim, aqui se apresenta a possibilidade de uma compreensão de cuidado em que a presença do psicólogo oferta possibilidade de que o outro possa “revelar-se, compreender-se e redimensionar seu próprio lugar” (Morato, 2009, p. 29). Tal condição





# NAT EM MOVIMENTO

transferencial pode iniciar-se no contato com o interlocutor da instituição, bem como deve acompanhar os encontros diversos que se encaminhem no seu desenovelar.

Fala-se, então, sobre a noção de cuidado como instrumento precioso neste campo iniciando com o esclarecimento da demanda institucional que se apresenta. A partir desta demanda, deve-se desenhar, junto ao Serviço Social em interlocução interdisciplinar, as estratégias de ação a fim de responder e intervir. As ações possíveis podem se dar no registro da escrita ou da fala e os efeitos que se busca produzir a partir das respostas devem ser sempre pensados de forma crítica, entendendo que carregam uma intencionalidade. A reflexão também deve ser constitutiva das intervenções que se desvelam no campo da Instituição ou na esfera do executivo como forma de responder qualificadamente à demanda do promotor de justiça, devendo estar vinculadas à demanda social que ele deve resguardar e garantir.

Ainda na seara do esclarecimento da demanda que chega à psicóloga e ao psicólogo do NAT, é importante refletir inicialmente se eticamente é possível corresponder à expectativa da solicitação, para em seguida ponderar sobre concepção de direitos e concepção de sujeitos que estão envolvidas no entendimento de seu interlocutor e que, por fim, ao respondê-la, estará entrando em contato com uma nova gama de interlocutores que lhe farão questões sobre essas análises. São subjetividades que se apresentam todo o tempo no entrelaçamento contextual desta atuação em que as políticas públicas e as diversas leituras possíveis das mesmas emergem e convocam posicionamentos.

Para tal, compreende-se necessário a livre abertura de sentido sobre como se constituem os seres no mundo, convidando Heidegger, que convoca a pensar como o cuidado ofertado a alguém, no sentido de lhe doar algo por caridade, necessita essencialmente de um reconhecimento daquele por quem se tem compaixão como sujeito desvalido. Assim, a forma de oferta do cuidado revela o sentido atribuído por quem cuida sobre a existência daquele outro no mundo. Sobre isso, Novaes de Sá refere que:

Tudo aquilo que vem à luz através do nosso olhar se insere na 'paisagem' existencial que sempre carregamos conosco. Se a nossa 'visão' está limitada à mesma paisagem em que o outro é prisioneiro de suas identificações restritivas e geradoras de sofrimento, nosso cuidado por ele, por mais empenhado e bem intencionado que seja só poderá confirmar essas identificações. (2009, Prefácio)

Desta forma, ao abrir-se aos sentidos diversos da existência, compreendendo a experiência como verdade parcial, é possível experienciar ofertar ao outro não as respostas, mas sim um convite para que libere, por si mesmo, outras formas de ser. É nesse encontro que se revela uma prática



# NAT EM MOVIMENTO

efetivamente transformadora da realidade social, quando se oferta àquele de quem se cuida a potência de exercer sua liberdade e operar a partir disso sobre seu próprio sofrimento.

Quando o desenvolver do trabalho convoca as psicólogas e os psicólogos adentrar serviços, há que se dispor dessa abertura de sentido para a experiência de “um outro” neste encontro conosco, portanto nessa relação. Ao cruzar as portas de uma instituição de longa permanência para idosos, por exemplo, há que sustentar a presença para observar nuances cotidianas, as formas de se relacionar entre moradores, entre idosos e aqueles a quem o cuidado formal é atribuído, escutar sobre a noção de velhice compreendida e como ela ecoa nas diversas vozes que habitam os muros da instituição; há que se passar tempo, escutar experiências tanto de quem é atendido quanto de quem dirige ou opera o dia-dia.

Também é necessário analisar os contextos extramuros, tentar compreender os interesses econômicos que podem envolver a existência do serviço e como reverberam nas subjetividades do intrainstitucional. As lacunas que podem favorecer a execução de uma política que não seria a prioridade, mas acaba ocupando papel protagonista, como é, por exemplo, o caso de muitas instituições de acolhimento - para crianças e adolescentes, idosos e outros públicos. Inclusive, é fundamental buscar compreender se há políticas preventivas naquele território e os motivos que envolvem suas ausências, levantando hipóteses diversas e promovendo tensão para que se realizem. Tensão aqui como força num campo para que haja movimento.

Reuniões também são instrumentos valiosos em que podem acontecer movimentos muito importante como articulações, pactuações, planejamentos, esclarecimentos, e até mesmo embaraços, que podem produzir efeitos de impacto no cenário do Executivo de determinado território. Tais contextos podem contar com o olhar da psicologia na medida em que dispõe de ferramentas para uma escuta e uma intervenção cuidadosa, que pode ser lida pelo prisma da solicitude. O fazer da psicologia vai ser pautado, portanto, em um cuidado solícito, onde se antecipa no cuidado pelo outro, sem deixar de levá-lo em consideração, mas apenas preparando o caminho para que possa assumir por si só a incumbência do seu cuidar, apoiando-o para tal.

Ao longo dos anos e da participação em variados espaços de interlocução, houve momentos em que emergiram conteúdos consolidados em opiniões que não se aproximavam da realidade do fenômeno em foco. Por exemplo, em uma situação em que se discutiam as políticas públicas para a população em situação de rua de um dos municípios do estado, houve uma manifestação, por parte de agentes garantidores de direitos, de uma compreensão reducionista de que as pessoas, no coletivo, estariam vivendo na rua por escolha, por vontade. Neste momento, entende-se que como o NAT é parte integrante desta instituição operante sobre as desigualdades sociais, é próprio do seu fazer articular saberes para o aprofundamento da compreensão do fenômeno qualificando

# NAT EM MOVIMENTO

uma atuação eficiente sobre as demandas reais da população, tanto com seus interlocutores internos no MP, quanto com membros do Executivo.

À psicologia cabe reconhecer o lugar de fala do interlocutor, pois a partir disto pode pensar em estratégias de mobilização para aproximação da questão - considerando a complexidade social e subjetiva, tentando causar uma torção de posição, fundamental à atuação comprometida, o que não é possível enquanto houver o espelhamento entre um fazer do agente político e o senso comum, uma vez que este último realiza leituras de superfície.

Entende-se que a prática psicológica no NAT deve ter como base a abertura para possibilidades de existir no mundo. Assim, é preciso estar atento para que a experiência vivenciada por um sujeito possa lhe trazer sentidos durante o tempo em que é vivida e não posteriormente, tendo a partir da oferta de uma escuta, a possibilidade de viver um processo denominado aprendizagem significativa, sobre o qual discorrer-se-á a seguir.

Para exemplificar, cabe o relato de uma das atuações da psicologia no NAT onde foi possível acompanhar de perto o processo protagonizado pelos alunos da rede estadual de ensino no município de São Paulo. Estes alunos ocuparam unidades escolares no ano de 2015 na tentativa de interromper o processo de reorganização escolar que teria como fim o fechamento de escolas e uma mudança na forma de organização das unidades por série.

Cabe apontar que a proposta de reorganização foi idealizada pelos agentes do Executivo e não levando em conta os sentidos dos espaços escolares para aqueles que corporificavam na prática cotidiana estes espaços. Apresenta-se o que se pode, em um primeiro momento, vislumbrar como um impasse entre os agentes do Estado, que sobre a égide de cuidado impõem novas formas de organizar a coisa pública, e aqueles de quem se cuida resistindo com seus corpos a um cuidado para o qual não atribuem nenhum sentido. Nesta cena o MP ocupa o seu lugar de agente político da garantia de direitos. E qual deve ser esse lugar?

É justamente neste momento que se percebe que para conferir um lugar de sujeito de direito é essencial promover espaço para que ele diga sobre si mesmo. Mas neste caso não bastaria apenas concordar com o movimento de ocupação estudantil, acionando imediatamente instâncias judiciais para que o processo de reorganização fosse barrado, mas sim facilitar aos jovens o lugar de protagonistas, que já o eram, apesar do não reconhecimento direto desta história de resistência.

O trabalho dos profissionais do NAT, junto a promotores de justiça do Grupo Especial de Atuação em Educação do MP, que acompanharam este percurso indo até as escolas, ouvindo estes jovens, trazendo suas pautas aos interlocutores que não conseguiam acionar pela marca social a eles



# NAT EM MOVIMENTO

atribuída, trouxe uma nova configuração de um fazer, pois nesse encontro foi possível retirar o MP do seu lugar de protagonista, passando a ser apenas um instrumento para a efetivação de uma conquista totalmente assentada na experiência destes jovens. E foi nessa experiência de ocupar o que é sua morada por direito, que estes jovens puderem pela primeira vez se perceber em outro lugar, não o de quem recebe, mas o de quem faz junto, residindo, portanto, na tessitura de um processo de aprendizagem significativa.

*O ir para frente, voltar, ir para trás, para novamente ir para frente apresenta-se tecendo o e tecido pelo fio de solicitude (ser solícito e solicitado a) encontrado, como abertura para a possibilidade da criação de algo mesmo/outro. Desse modo, pelo fio da sintonia da aprendizagem significativa, modalidades de prática psicológica apresentam-se como **atenção**: disponibilidade solicitamente inclinada à experiência vivida. (MORATO, 2009, p. 37, grifos da autora)*

Por fim, escolhe-se destacar sobre a importância de um trabalho dirigido à atenção para o valor da autonomia em relação ao conceito de cidadania e dignidade, pois é condição fundamental às experiências de ambas as noções. Entende-se como papel da psicologia neste campo, jogar luz sobre a essencialidade do reconhecimento de vozes, das mais diversas, oriundas das mais variadas realidades, rompendo com a naturalização de degraus sociais e de posições de estigmatização. É função da Psicologia, aliada a outros saberes, resistir ao apagamento de histórias e participar ativamente no processo de escrita de novas histórias cheias de cores e formas e possibilidades num campo democrático, mas não só no âmbito legal, mas também simbólico e relacional.

## 4. REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e Política no Brasil. Doutorado (Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP. São Paulo, 2000.

ARRUDA, Isabel Campos de Arruda; SANTOS, Rachel Fernanda Matos dos Santos. Serviço Social no Ministério Público do Estado de São Paulo: Consolidação de uma nova proposta de trabalho - A Experiência de Trabalho do NAT – Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial. Artigo apresentado no IV Encontro Nacional do Serviço Social no Ministério Público. [CD ROM]. Rio de Janeiro, 2012.

BENJAMIN, Walter. O narrador: considerações sobre a obra de Nicolai Leskov. In: BENJAMIN, Walter. Obras escolhidas: Magia e técnica, arte e política 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BITTAR, Eduardo C. B. Ética, Educação, Cidadania e Direitos Humanos.

# NAT EM MOVIMENTO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em: 03 de agosto de 2018.

GOFFMAN, Erving. Estigma: notas sobre a identidade deteriorada. São Paulo: LTC, 1988.

GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. In Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. I. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. 2016

MAZZILLI, Hugo. Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

MESURINI, Maurício da Costa. Ética da responsabilidade e ética da convicção: proposta de uma racionalidade para o controle judicial de políticas públicas. Revista Urutágua (Online), v. 19, p. 20-34, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ato Normativo n. 724 de 13 de janeiro de 2012. Institui o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial. Procuradoria Geral de Justiça. São Paulo, 2012.

MORATO H.T.P. Atenção psicológica e aprendizagem significativa. In: MORATO, H. T. P.; BARRETO, C. L. T. B.; NUNES, A. P. (Org.). Aconselhamento Psicológico numa perspectiva fenomenológica existencial: uma introdução. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2009c.

NOVAES DE SÁ, R. Prefácio. In: MORATO, H. T. P.; BARRETO, C. L. T. B.; NUNES, A. P. (Org.). Aconselhamento Psicológico numa perspectiva fenomenológica existencial: uma introdução. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2009c.

PALACIOS, Agustina. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Madrid. Cermi, 2008.

SCARCELLI, Ianni Regia. Psicologia Social e Políticas Públicas: Ponte e Interface no Campo da Saúde. São Paulo. Zagodoni. 2017

SPINOZA, Beneditus de. Ética. Belo Horizonte. Autêntica Editora, 2009.



NAT EM MOVIMENTO

# **ALGUMAS EXPERIÊNCIAS**

---





NAT EM MOVIMENTO

## **INFÂNCIA E JUVENTUDE**

---

## **ACOLHIMENTO FAMILIAR: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BAURU**

### **FAMILY FOSTER CARE: BAURU EXPERIENCE**

Karla Gimenes Antiquera Carlos<sup>18</sup>

Livia Kusumi Otuka Pedrini<sup>19</sup>

Michele Baroni Damasceno<sup>20</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo teve por objetivo apresentar um histórico referente ao processo de implantação, ampliação e consolidação do programa de acolhimento familiar no município de Bauru, Estado de São Paulo, numa perspectiva estabelecida a partir das intervenções realizadas pelas técnicas do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do Ministério Público do Estado de São Paulo - NAT e das informações obtidas junto a outros atores da rede. Em 2011, foram oferecidas dez vagas para acolhimento familiar de crianças e adolescentes, de modo que estas se ampliaram gradativamente, chegando a 30 em 2015 e a 45 em 2016; em 2018, vigoram as mencionadas 45 vagas. Neste período, três ONGs diferentes executaram a presente modalidade de serviço em âmbito local; destas, duas permanecem ativas, no ano de 2018. Apreende-se que, no decorrer de sete anos, diversas foram as transformações vivenciadas, dentre elas, os posicionamentos da rede de serviços frente à proposta, as metodologias de trabalho e os perfis de interesse das famílias acolhedoras. Assim, apesar dos diferentes desafios emergentes, as estratégias desempenhadas pelos atores envolvidos possibilitaram o seu enfrentamento, garantindo ao programa de acolhimento familiar um importante e respeitado espaço dentro das políticas públicas locais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acolhimento Familiar. Família Acolhedora. Política Pública. Ministério Público. Criança. Adolescente.

### **ABSTRACT**

*The aim of this article was to present a history of the implantation, expansion, and consolidation process of family foster care program in the city of Bauru, in the State of São Paulo, based on the*

---

<sup>18</sup> Especialista em Gestão de Políticas Públicas e Terceiro Setor pela Instituição Toledo de Ensino (ITE) de Bauru. Analista de Promotoria I (Assistente Social) do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) do Ministério Público do Estado de São Paulo, Bauru/SP.

<sup>19</sup> Especialista em Gestão de Políticas Públicas, Área Organizacional e Terceiro Setor pela ITE de Bauru. Analista de Promotoria I (Psicóloga) do NAT do Ministério Público do Estado de São Paulo, Bauru/SP.

<sup>20</sup> Especialista em Saúde Mental pela Universidade do Sagrado Coração (USC) de Bauru. Analista de Promotoria I (Assistente Social) do NAT do Ministério Público do Estado de São Paulo, Bauru/SP.

# NAT EM MOVIMENTO

*interventions carried out by the professionals from NAT, and the information obtained together with other actors in the network. In 2011, ten vacancies were offered to family foster care, so that they gradually increased, reaching 30 in 2015, and 45 in 2016; in 2018, the aforementioned 45 vacancies apply. During this period, three different NGO's implemented the present service modality at the local level; out of them, two remain active in 2018. It is understood that, over the course of seven years, several changes were experienced, among them, the network's positioning of services toward the proposal, work methodologies, and profiles of interest of the welcoming families. Thus, in spite of the different emerging challenges, the strategies carried out by the actors involved have made it possible to confront them, guaranteeing family foster care program an important and respected space within local public policies.*

**KEYWORDS:** Family foster care. Foster Family. Public Policy. Ministério Público. Child. Adolescent.

## 1. INTRODUÇÃO

As presentes autoras compõem o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT), subordinado ao Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva, do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP). Esclarece-se que o Ato Normativo da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ) nº 724, de 13 de janeiro de 2012 marcou o ingresso de profissionais assistentes sociais e psicólogos na instituição, especificamente para a composição do NAT, de modo que, para o atendimento das demandas da Área Regional de Bauru, foi designada uma dupla formada por um profissional de cada área. Posteriormente, no ano de 2016, efetivou-se o ingresso de mais uma assistente social para atuação no local. Ao NAT, compete a prestação de suporte técnico-especializado às Promotorias de Justiça, quanto à implementação de políticas públicas em diversas áreas, dentre elas, a Infância e Juventude.

O 13º Promotor de Justiça de Bauru, responsável pela área protetiva da Infância e Juventude, realiza visitas trimestrais aos serviços de acolhimento institucional (SAIs) e em família acolhedora (SAFs) para crianças e adolescentes de Bauru, em cumprimento ao disposto pela Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nº 71, de 15 de junho de 2011, a qual passou por importantes modificações através da Resolução do CNMP nº 96, de 21 de maio de 2013.

As técnicas do NAT, desde seu ingresso no ano de 2012, têm realizado visitas aos SAIs e SAFs de Bauru periodicamente, sob solicitação do Promotor de Justiça. Sua atuação nesse âmbito ainda envolve a participação em ações de articulação da rede de atendimento à Infância e Juventude. A partir das citadas intervenções, busca-se realizar análise das realidades observadas, sob o enfoque das matérias de Serviço Social e Psicologia. Tal análise subsidia a produção de pareceres técnicos destinados ao Promotor de Justiça.



# NAT EM MOVIMENTO

O presente artigo tem por objetivo apresentar um histórico referente ao processo de implantação, ampliação e consolidação do programa de acolhimento familiar no município de Bauru, Estado de São Paulo, numa perspectiva estabelecida a partir das intervenções realizadas pelas técnicas do NAT e das informações obtidas junto a outros atores da rede.

## 2. O ACOLHIMENTO FAMILIAR NO BRASIL

Inicialmente, mostra-se relevante mencionar que a cultura de ajuda mútua entre famílias brasileiras apresenta-se como prática antiga no país, expressando-se, em alguns casos, através do provimento de cuidados a crianças e adolescentes como “filhos de criação”, cuidados estes assumidos por pessoas da família extensa ou até mesmo por outras famílias. Trata-se, nesses casos, de um fenômeno de “circulação de crianças”, o qual se consuma naturalmente, sem que haja a afiliação e, na maior parte das vezes, sem chegar à regularização de guarda, tutela ou adoção. (VALENTE, 2013, p.17).

Tratando propriamente do acolhimento familiar, salienta-se que, embora este tenha historicamente ocorrido de maneira informal, através das mencionadas práticas de “circulação de crianças”, apenas em momento recente foi devidamente proposto como programa oficial no país, integrando uma política pública e apresentando suporte legal e acompanhamento técnico e profissionalizado. Tal afirmação baliza-se pelos materiais estatais que apresentam explicitamente esta proposta, quais sejam, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, de 15 de outubro de 2004; o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), aprovado por meio da Resolução Conjunta CNAS/Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) nº 1, de 13 de dezembro de 2006; as Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, documento aprovado por meio da Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 18 de junho de 2009; a Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009, a qual altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009.

Para melhor compreensão a respeito do formato estabelecido nacionalmente para o programa de acolhimento familiar enquanto política pública, faz-se relevante entender que o SAF se encontra tipificado como serviço socioassistencial, inserido na proteção social especial de alta complexidade. É definido pela Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/09 como:

Serviço que organiza o acolhimento, em residências de famílias acolhedoras cadastradas, de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou

# NAT EM MOVIMENTO

responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para adoção. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente (2009, p. 76).

Explicita-se que a Lei 12.010/09 instituiu uma importante alteração no ECA, no que tange ao aperfeiçoamento da sistemática prevista para a garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e a todos os adolescentes. A partir de tal medida, o ECA passou a apresentar previsão expressa acerca desta modalidade de acolhimento, como se observa no artigo 101, VIII, e, mais do que isso, garantiu ao acolhimento familiar prioridade em relação ao acolhimento institucional, nos termos do artigo 34, §1º. A entrada em vigor desta alteração significou grande avanço no processo de implementação desta política pública no cenário brasileiro; assim, considera-se relevante o progresso no patamar legal.

Diante do exposto, compreende-se que, apesar de se mostrar recente a proposta do acolhimento familiar enquanto política pública no Brasil, a legislação especial lhe garantiu grande importância dentro da política de atendimento das crianças e dos adolescentes. Esta perspectiva apresentada por meio normativo implica sérias transformações na realidade da área, em especial, na rede de serviços de proteção social das crianças e dos adolescentes.

Segundo o Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento, realizado pela CLAVES FIOCRUZ-2010, foi verificada a existência de 6 SAFs na região Centro-Oeste, 7 na região Nordeste, 5 na região Norte, 87 na região Sul e 39 na região Sudeste (25 no Estado de São Paulo). A comparação com a realidade nacional de SAIs mostra-se essencial: respectivamente, 180 na região Centro-Oeste, 264 na região Nordeste, 97 na região Norte, 664 na região Sul e 1.419 na região Sudeste (755 no Estado de São Paulo). Na realidade dos 1.229 municípios pesquisados, foram encontrados 2.624 SAIs e apenas 144 SAFs; quando comparada a quantidade de acolhidos, os dados revelam 36.929 crianças e adolescentes na primeira modalidade e 932 na segunda.

Em busca efetivada no endereço eletrônico <http://www.pmas.sp.gov.br>, no dia 10 de julho de 2018, foram encontrados 39 SAFs registrados no sistema Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) 2018/2021, no Estado de São Paulo. Quanto ao número de SAIs, por sua vez, identificaram-se 785 serviços registrados no mencionado sistema, abrangendo-se como território o mesmo Estado.

Diante dos dados apresentados, verifica-se que a realidade brasileira, em 2010, demonstrava que o país ainda estava muito distante de conseguir colocar em prática a prioridade de acolhimento familiar positivada no ECA. Quanto ao Estado de São Paulo, dados mais atualizados indicam que, após

# NAT EM MOVIMENTO

aproximadamente nove anos da positivação de prioridade do programa de acolhimento familiar, o movimento de concretização da proposta ainda se mostra pouco expressivo.

### 3. HISTÓRICO DO ACOLHIMENTO FAMILIAR EM BAURU

No município de Bauru, a implantação do primeiro SAF se deu por execução de uma organização não governamental (ONG), em janeiro de 2011, disponibilizando um total de dez vagas para o acolhimento de crianças e adolescentes. O processo inicial enfrentou dificuldades decorrentes da complexidade própria do serviço, bem como da inserção de uma nova modalidade de acolhimento numa rede que, de um modo geral, devido ao desconhecimento, mostrava-se resistente quanto ao reconhecimento da efetividade desta.

De acordo com informações obtidas junto à equipe técnica do SAF, mostravam-se vigentes, à época, alguns posicionamentos de técnicos da rede que evidenciavam sua resistência em relação à proposta de acolhimento familiar, tais como a convicção de que não seria possível encontrar famílias que aceitassem se desligar da criança ou do adolescente num possível retorno à família de origem ou colocação em família substituta, bem como o pensamento de que esta modalidade de acolhimento culminaria em muitos casos de adoção, situação que não se constitui como o objetivo do programa e possibilita uma rota alternativa para a ordem estabelecida pelo cadastro de adoção.

Ademais, outra dificuldade que se destacou neste período de implantação foi a captação de famílias com perfil para compor o serviço. Todos os desafios iniciais já citados, juntamente com a necessidade de capacitação da equipe, resultaram num período de aproximadamente dez meses sem que se efetivasse qualquer acolhimento de fato, ou seja, apesar de implantado oficialmente, o equipamento não conseguiu, neste período, concretizar o acolhimento familiar no município.

Esclarece-se que as primeiras famílias acolhedoras foram preliminarmente captadas a partir do projeto de Apadrinhamento Afetivo<sup>21</sup> desenvolvido em um SAI do município. A equipe do SAF, dessa forma, entrou em contato com possíveis padrinhos, realizando visitas para divulgar e informar a respeito deste serviço. As famílias interessadas, em seguida, passaram por capacitação em grupo, composta por seis encontros, a qual se desenvolveu com a coordenação das técnicas do SAF e com o apoio de

---

<sup>21</sup> De acordo com a Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), a qual aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes: Programa, por meio do qual, pessoas da comunidade contribuem para o desenvolvimento de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional, seja por meio do estabelecimento de vínculos afetivos significativos, seja por meio de contribuição financeira. Os programas de apadrinhamento afetivo têm como objetivo desenvolver estratégias e ações que possibilitem e estimulem a construção e manutenção de vínculos afetivos individualizados e duradouros entre crianças e/ou adolescentes abrigados e padrinhos/madrinhas voluntários, previamente selecionados e preparados, ampliando, assim, a rede de apoio afetivo, social e comunitário para além do abrigo. Não se trata, portanto, de modalidade de acolhimento.





# NAT EM MOVIMENTO

profissionais convidados. A participação na capacitação constituiu-se como parte do processo seletivo para ingresso no programa, sendo importante destacar que todos os membros das famílias foram ouvidos durante as entrevistas e as visitas, assegurando, dessa forma, que todos se mostravam favoráveis à inserção no serviço.

Além dos repasses efetivados pelo poder público para a execução do programa, previa-se a concessão às famílias acolhedoras de um auxílio financeiro, próximo ao valor do salário mínimo à época, e de uma cesta básica, por criança/adolescente acolhido. Tais recursos eram repassados sob a justificativa de que, com a inserção de uma criança ou um adolescente, os gastos da família seriam certamente aumentados.

Em outubro de 2011, assim, efetivou-se o primeiro acolhimento familiar enquanto política pública no município de Bauru e, a partir daí, não houve mais interrupções nesta modalidade de acolhimento. Evidentemente, as dificuldades continuaram existindo, tanto com a permanência dos desafios anteriores, como com a emergência de novos, entretanto, as estratégias de superação empreendidas permitiram a continuidade dos acolhimentos.

A metodologia de trabalho da equipe responsável pela execução do SAF envolvia um acompanhamento técnico próximo de crianças e adolescentes acolhidos, de famílias de origem e/ou extensas e de famílias acolhedoras. É importante ressaltar que, segundo relatos, as próprias famílias acolhedoras mantinham contato frequente entre si, com vistas à troca de experiências e ao apoio no enfrentamento de dificuldades diversas. As famílias participantes do programa mantiveram uma proximidade e elas próprias se encarregavam de divulgar o serviço junto à comunidade.

Outras estratégias também foram empreendidas por parte da equipe do SAF para divulgar o serviço e captar novos candidatos a famílias acolhedoras, como ações em empresas, escolas, universidades, grupos religiosos, clubes de serviços e, inclusive, em meios de comunicação impresso, digital e televisivo. O poder público municipal, em determinados momentos, também investiu na divulgação do programa de acolhimento familiar em âmbito local.

Além de contar com a composição de equipe mínima completa, nos termos da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), aprovada por meio da Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006, a partir de 2013, passou a integrar o quadro de recursos humanos do presente SAF a figura de um cuidador, o qual exercia funções de apoio junto às ações cotidianas do serviço. Esclarece-se que a equipe técnica deste SAF já vinha sinalizando a importância dessa figura, de modo que a contratação e o desempenho de funções, por parte do cuidador, foram avaliados positivamente pelos profissionais contatados.

# NAT EM MOVIMENTO

Uma particularidade referente à articulação entre a rede de atendimento à Infância e Juventude de Bauru diz respeito à efetivação de reuniões intersetoriais, com periodicidade mensal; estas têm por objetivo a discussão dos casos de crianças e adolescentes que se encontram afastados do convívio familiar por aplicação de medida protetiva de acolhimento institucional ou familiar. Conta-se, via de regra, com a representação de atores diversos, como profissionais atuantes no SAF/SAI, nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), no Conselho Tutelar e no corpo técnico do Poder Judiciário. Além destes, há, pontualmente, a participação das próprias técnicas do NAT, de representantes da Saúde, da Educação, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e de outros serviços que integram a rede de atendimento local.

No final do ano de 2013, o Promotor de Justiça instaurou inquérito civil para a apuração de possível impedimento de participação de uma entidade no chamamento público destinado à consulta de entidades interessadas em executar o programa de acolhimento familiar no ano de 2014. Ainda que não tenha sido possível realizar o esclarecimento da questão noticiada pela representação que motivou a instauração do inquérito civil, o material produzido durante o procedimento demonstrou a necessidade de atuação do MPSP junto à outra problemática evidenciada na área. Isto porque restou apurado que Bauru estava priorizando o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, financiando 170 vagas, em detrimento do programa de acolhimento familiar, para o qual havia, na época, apenas dez vagas.

É certo que a priorização do acolhimento institucional em relação ao acolhimento familiar inverte a regra disposta pelas normas de direito que regem a área, assim como já discorrido anteriormente. Desse modo, restava evidenciada violação, nos termos do inquérito civil, à norma prevista no artigo 34, §1º do ECA, a qual deriva da própria doutrina da proteção integral, ao passo que defende o direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Diante do fato, foi celebrado um termo de ajustamento de conduta (TAC) entre MPSP e município de Bauru, em 15 de abril de 2014. No presente termo, o município comprometia-se em disponibilizar no mínimo mais quinze vagas destinadas ao acolhimento familiar de crianças e adolescentes, até o dia 1 de janeiro de 2015. Até o dia 1 de janeiro de 2016, por sua vez, seriam mais quinze vagas, totalizando, na realidade local, um número mínimo de 40 vagas (dez já existentes e outras 30 criadas nos anos subsequentes).

O ano de 2015 iniciou-se com duas importantes modificações, no que tange ao programa de acolhimento familiar em âmbito municipal. O SAF já em funcionamento desde 2011 ampliou a sua capacidade de atendimento de dez para quinze crianças e adolescentes. Ademais, um novo SAF, com capacidade de quinze acolhimentos, foi implantado em Bauru, sendo este executado por outra ONG do município. Registra-se que a implantação do novo SAF ocorreu em cumprimento às metas

# NAT EM MOVIMENTO

pactuadas no TAC já mencionado, ao passo que a ampliação de vagas para o SAF já existente foi realizada por iniciativa própria do poder público municipal.

A respeito do funcionamento do SAF implantado em 2015, vale destacar que, desde os momentos iniciais, a equipe atuante neste serviço verbalizava grande ansiedade para atingir as metas para acolhimento familiar de crianças e adolescentes, pactuadas junto ao poder público municipal, expressando, inclusive, incômodo com possível mal aproveitamento do recurso público caso as vagas não fossem rapidamente utilizadas. Assim, o processo de seleção e capacitação junto aos candidatos a famílias acolhedoras foi realizado de forma breve e com pouco aprofundamento, tendo sido verbalizado pelos próprios profissionais do SAF que algumas famílias foram incluídas no programa sem, contudo, apresentar perfil para tal. As equipes dos SAFs então atuantes no município não estabeleciam diálogo frequente entre si, mantendo, cada qual, sua metodologia própria de trabalho. Não havia, além disso, possibilidades de trocas de experiências entre as famílias acolhedoras de ambos os serviços.

Foram efetivados, na realidade municipal, alguns pedidos de adoção por parte de famílias acolhedoras, com relação a crianças que acolhiam. Após tais fatos, o Juiz da Vara da Infância e Juventude de Bauru baixou a Portaria 2 de 28 de agosto de 2015, prevendo modificações na dinâmica de funcionamento dos SAFs. Dentre as alterações, destacam-se a restrição de acolhimento familiar para crianças com menos de cinco anos e o tempo máximo de dois meses de permanência da criança ou do adolescente em cada família acolhedora, promovendo-se o seu revezamento entre as famílias participantes, até que seja possível o desligamento do acolhido do SAF.

Diante disso, vários atores da rede, inclusive as técnicas do NAT, manifestaram-se contrariamente aos parâmetros estabelecidos pela Portaria, compreendendo que as alterações divergiam dos princípios norteadores desta política pública. Isto porque, a proposta de acolhimento familiar está intrinsecamente relacionada a vinculação afetiva, sendo este um parâmetro extremamente relevante para determinar os aspectos positivos desta proposta em relação ao acolhimento institucional. Os benefícios do acolhimento familiar são, além disso, reconhecidos por algumas produções acadêmicas como particularmente interessantes para o atendimento das demandas da primeira infância. Ademais, a proposta de revezamento culminaria em diversos e frequentes rompimentos de vínculos, não só com a família acolhedora, como também com pessoas e equipamentos da comunidade, correndo-se o risco de contribuir com o processo de banalização de vínculos.

Em 22 de setembro de 2015, assim, o Juiz da Vara da Infância e Juventude de Bauru determinou a suspensão dos efeitos da mencionada Portaria, a qual não retornou a vigorar até então, meados de 2018. Em decorrência do curto período de vigência desta, a metodologia proposta nunca foi efetivada na prática dos SAFs.





# NAT EM MOVIMENTO

O SAF implantado em 2015, diante das dificuldades enfrentadas em decorrência dos pedidos de adoção por parte das famílias acolhedoras participantes do serviço, passou por um processo de ampla reestruturação, desligando todas as famílias até então habilitadas em seu programa, revisando suas metodologias de trabalho e se propondo a desenvolver uma atuação mais cautelosa, a qual abarcaria o respeito ao tempo necessário para a efetiva implantação do serviço, devido a sua alta complexidade.

No ano de 2016, o SAF implantado em 2011 ampliou novamente sua capacidade de atendimento, de quinze para 30 vagas, em cumprimento às metas pactuadas no TAC firmado entre MPSP e município. Houve cumprimento integral, assim, ao compromisso de ajustamento de conduta firmado, desse modo, em fevereiro de 2016, o inquérito civil em questão foi definitivamente encerrado e remetido ao arquivo da Promotoria de Justiça de Bauru.

Apesar da proposta de revisão do trabalho, o SAF implantado em 2015 enfrentou novas dificuldades com relação a diversos aspectos de seu funcionamento, no ano de 2016, passando por diferentes reformulações, sem, contudo, conseguir consolidar sua metodologia. Em março do ano de 2017, a ONG em questão enfrentou dificuldades para prosseguir com a execução dos serviços que se encontravam sob sua responsabilidade, de modo que o presente SAF encerrou seu funcionamento. As famílias acolhedoras e as crianças acolhidas foram então encaminhadas ao acompanhamento por parte do SAF implantado em 2011, tendo sido empreendido um processo de transição entre equipes dos dois serviços.

Logo após os encaminhamentos, houve informações referentes a novas intenções de adoção por parte das famílias acolhedoras anteriormente participantes do SAF que encerrou suas atividades, bem como posicionamentos pouco esclarecidos, por parte destas, evidenciando possíveis falhas no processo de capacitação. Em 26 de março de 2017, assim, foi determinada judicialmente a transferência de todas as crianças acolhidas nas famílias com esta condição a famílias acolhedoras participantes do SAF implantado em 2011; as primeiras passaram por novo processo de capacitação.

Ainda em março de 2017, outra ONG assumiu a execução de um novo SAF em Bauru, com quinze vagas para acolhimento familiar. Quanto a este serviço, salienta-se que não foram encontradas grandes dificuldades no processo de captação de famílias acolhedoras, de modo que, num período de aproximadamente um mês e meio de funcionamento, foram captadas 21 famílias candidatas, as quais passaram pelo primeiro processo de capacitação promovido pelo SAF em tela. Nesse primeiro processo, a equipe do serviço relatou que verificou abertura, por parte dos candidatos, para estabelecer reflexão e diálogo sobre a ampliação de perfis de crianças e adolescentes a serem acolhidos.

Além de não ter encontrado grandes dificuldades com relação à captação de candidatos a famílias acolhedoras em seu momento inicial de execução, salienta-se que este SAF vivenciou experiência

# NAT EM MOVIMENTO

diferenciada daquelas até então experimentadas pelos outros SAFs do município, em suas fases iniciais de trabalho. Enquanto estes dispunham de poucas famílias acolhedoras e recebiam frequentes solicitações da rede por acolhimento familiar, o SAF implantado em 2017 dispunha de um expressivo número de famílias acolhedoras, de modo que algumas delas, passados meses desde a sua habilitação, ainda não haviam vivenciado o primeiro acolhimento familiar, situação que lhes gerava ansiedade.

As equipes dos SAFs de Bauru optaram, em determinado momento, por alterar a metodologia de captação de famílias, tendo em vista a incompatibilidade entre os perfis que demandavam acolhimento, referentes a crianças mais velhas e adolescentes, e os perfis de interesse das famílias acolhedoras então participantes, por bebês e crianças mais novas. Verificou-se um movimento, portanto, no sentido de captar famílias com perfis de interesse específicos, bem como de desenvolver trabalho técnico voltado à sensibilização para acolhimento deste público.

Ainda em 2017, os SAFs de Bauru passaram a acolher crianças mais velhas e adolescentes, de forma mais expressiva. Foi necessário que as equipes modificassem alguns aspectos de suas metodologias de trabalho, passando a lidar com questões próprias desse novo contexto. Desde então, diversos atores envolvidos têm se deparado com dificuldades e situações bastante complexas, em decorrência do processo de implantação das alterações demandadas pelos novos acolhimentos. As reflexões e revisões quanto às metodologias de trabalho têm ocorrido com frequência no cotidiano dos serviços, de modo que, até meados de 2018, esse movimento vem amadurecendo de forma gradativa.

## 4. CONCLUSÃO

A partir dos fatos relatados, apreende-se que, no decorrer de sete anos, desde a implantação do primeiro SAF em 2011 até meados de 2018, diversas foram as transformações vivenciadas no município de Bauru, no que tange ao programa de acolhimento familiar desenvolvido localmente. Em 2011, foram oferecidas dez vagas, de modo que estas se ampliaram gradativamente, chegando a 30 em 2015 e a 45 em 2016; em 2018, vigoram as mencionadas 45 vagas.

Neste período, três ONGs diferentes executaram a presente modalidade de serviço em âmbito local; destas, duas permanecem ativas, no ano de 2018. Cada qual apresenta particularidades quanto a sua metodologia de trabalho, atuando, via de regra, de forma independente, considerando que inexistem, ao menos até meados de 2018, espaços mais formalizados de articulação entre SAFs. Apesar das especificidades, vários aspectos se mostram comuns, posto que ambos se balizam pelas normativas vigentes para esta modalidade de serviço.

No decorrer desse processo, houve a necessidade, por parte dos SAFs, de se reinventar diante das dificuldades enfrentadas no atendimento às demandas, de modo que algumas estratégias de

# NAT EM MOVIMENTO

intervenção foram avaliadas positivamente, incorporando-se à metodologia de trabalho das equipes, ao passo que outras foram adotadas apenas temporariamente. Dentre as últimas, cita-se, por exemplo, que o processo de capacitação de famílias acolhedoras recebeu abordagem individual, por curto período de tempo, voltando a ser realizado coletivamente diante dos benefícios desta organização, avaliados pela equipe.

Como exemplos de estratégias que foram adotadas e efetivamente incorporadas à metodologia de trabalho das equipes, citam-se as figuras de famílias de apoio, as quais se constituem por pessoas que passaram pelo processo de habilitação desenvolvido pelos SAFs, mas não efetivam o acolhimento familiar em determinado momento, prestando suporte às famílias acolhedoras em situações pontuais. Outros exemplos dizem respeito ao desenvolvimento de programa de Apadrinhamento Afetivo e ao uso de instrumental específico para formalizar o compromisso entre famílias acolhedoras e SAFs.

Apesar de não se encontrar de acordo com a proposta de trabalho parametrizada pelas normativas vigentes, uma prática que vem sendo adotada no município desde 2013 diz respeito à possibilidade de que uma mesma família acolha simultaneamente crianças e adolescentes provenientes de famílias de origem distintas. As equipes dos SAFs costumam avaliar as especificidades de cada caso, para mediar os acolhimentos realizados sob tal organização.

A perspectiva dos profissionais da rede de atendimento à Infância e Juventude com relação aos SAFs foi se modificando com o decorrer do processo de consolidação do programa de acolhimento familiar em Bauru. Assim, apesar das manifestações de receio quanto à efetividade da proposta, ocorridas no momento da implantação do primeiro SAF no município, as experiências positivas vivenciadas em âmbito local favoreceram a superação das resistências iniciais e a conquista, por parte do acolhimento familiar, de um importante e respeitado espaço dentro das políticas públicas locais. As manifestações mais recentes, assim, evidenciam uma alta expectativa em relação aos SAFs, até mesmo, por vezes, superestimando as possibilidades de ações a serem desenvolvidas no contexto de uma medida protetiva de acolhimento familiar.

O município de Bauru, diante de todo o exposto, passou e passa por um importante processo de ampliação, inicialmente, quanto ao número de acolhimentos familiares e, em momento mais recente, quanto ao perfil de crianças e adolescentes a serem acolhidos. Busca-se, por esforços de diversos atores da rede, garantir efetivamente a prevalência do acolhimento familiar em relação ao institucional, em consonância com o ECA, art. 34, §1º. Avalia-se que este movimento, além do evidente respaldo legal no diploma citado, representa uma possibilidade de ampliação das formas de acolhimento de crianças e adolescentes, permitindo uma melhor adequação da modalidade de assistência às especificidades da demanda apresentada. Nesse sentido, mostra-se relevante mencionar que o processo mobilizado pela rede, em âmbito municipal, não pode refletir uma mera



# NAT EM MOVIMENTO

substituição de equipamentos, posto que o movimento é, de fato, muito mais complexo. Nesta defesa, importante citar a colaboração de CABRAL:

O “acolhimento” como programa alternativo à instituição merece mais estudo e aprofundamento teórico-prático. Há pouco conhecimento técnico sobre o tema. Não significa puramente a transposição de um de um modelo de atendimento para outro, como se o Acolhimento Familiar fosse uma “solução” para substituir o estado atual das coisas. Tanto no abrigo quanto dentro de uma família, o critério de acompanhamento técnico, de avaliação do caso, de seu encaminhamento e do suporte às necessidades individuais de cada criança ou adolescente é que dará base para bons resultados. Seria imprudente considerar o Acolhimento Familiar como uma solução rápida sobre o problema da institucionalização sem aprofundar reflexões através de experiências e estudos já realizados sobre o tema. É necessário avançar com propriedade e com qualidade para investir neste tipo de modalidade (2004, p. 12).

Destaca-se, diante do exposto, que o processo de expansão do acolhimento familiar no município de Bauru deve ser realizado de maneira qualificada, sendo indispensável que todos os envolvidos possam respeitar o tempo demandado por este movimento, zelando, assim, pela não precarização desta relevante proposta de política pública para o público infantoadolescente.

Diversos atores da rede têm apontado, como um importante desafio, a necessidade de se avançar no sentido do alcance de maior compatibilidade entre o perfil de interesse das famílias, para acolhimento familiar, e o perfil de crianças e adolescentes que mais demanda acolhimento no município. Há aspectos especialmente complexos envolvendo o acolhimento de crianças mais velhas e adolescentes, os quais têm se mostrado de difícil manejo em âmbito local; dentre eles, citam-se vivências em situação de rua, envolvimento com atos infracionais e sofrimento psíquico decorrente de transtornos mentais, incluindo aqui o uso de álcool e drogas.

As equipes dos SAFs têm se deparado com tais demandas, tratando-se de um momento inicial de trabalho junto a estas. As poucas experiências vivenciadas, nesse contexto, impulsionaram importantes reflexões, contudo, até momento mais recente, não foi possível consolidar uma metodologia de trabalho mais definida. Questões que têm sido continuamente refletidas e discutidas pelas equipes dizem respeito às expectativas e eventuais frustrações, vivenciadas pelas famílias acolhedoras, as quais, em diversas ocasiões, têm se deparado com suas próprias limitações. Tal realidade tem exigido uma atuação intensa por parte das equipes dos SAFs, de modo que estes profissionais, em parceria com as famílias acolhedoras, têm procurado criar novas estratégias para o lido com as demandas mais desafiadoras.

# NAT EM MOVIMENTO

Importante destacar que o desafio ora apresentado deve ser compreendido com seu real grau de importância, enquanto questão que requer atenção e cuidado por parte dos atores envolvidos e que, simultaneamente, constitui-se como inerente ao processo de desenvolvimento da proposta. Tomando conhecimento a respeito do histórico quanto à implantação, ampliação e consolidação do programa de acolhimento familiar em Bauru, identificam-se que diversos foram os desafios vivenciados, os quais, com o empenho de vários atores, foram passíveis de enfrentamento.

O processo referenciado foi perpassado por avanços e retrocessos, desafios e superações, devendo ser compreendido em toda a sua complexidade e com respeito à dinamicidade inerente a seu movimento. Independentemente dos sujeitos envolvidos com a execução da proposta, em cada etapa de seu desenvolvimento, faz-se necessário que o programa de acolhimento familiar possa contar com o comprometimento contínuo de toda a rede de atendimento à Infância e Juventude, para avançar com qualidade no enfrentamento dos desafios e se fortalecer enquanto política pública.

## 5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução Conjunta n. 1, de 13 de dezembro de 2006. Aprova o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/resolucao-conjunta-com-o-conanda.doc/download>> . Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução Conjunta n. 1, de 18 de junho de 2009. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf)> . Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/download>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

# NAT EM MOVIMENTO

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de Sistema Único de Assistência Social. Disponível em <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. VadeMecum: OAB e concursos - obra coletiva de autoria da editora Saraiva com colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. 5. ed. atual. eampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, Claudia. Perspectivas do acolhimento familiar no Brasil. In: \_\_\_\_\_. Acolhimento familiar experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: Booklink Publicações Ltda., 2004, p. 10-17.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – FIOCRUZ; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SNAS. Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento. Brasil, 2010.

SÃO PAULO. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 71, de 15 de junho de 2011. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências. Disponível em <[http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2013/Resolu\\_ao\\_n\\_71\\_alterada\\_pela\\_Res\\_96\\_2013\\_.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2013/Resolu_ao_n_71_alterada_pela_Res_96_2013_.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SÃO PAULO. Ministério Público. Procurador-Geral de Justiça. Ato Normativo n. 724, de 13 de janeiro de 2012. Institui, no Ministério Público do Estado de São Paulo, o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT. Disponível em <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/724.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/724.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social. Planos Municipais de Assistência Social 2018/2021. Disponível em <<http://www.pmas.sp.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

VALENTE, Janete Aparecida Giorgetti. As relações de cuidado e de proteção no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. 2013. 326 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.



# NAT EM MOVIMENTO

## O NAT E O TRABALHO DE ASSESSORIA NA FISCALIZAÇÃO E INDUÇÃO DA POLÍTICA DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DE ADOLESCENTES EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO E INTERNAÇÃO PROVISÓRIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

### ADVISORY WORK IN SUPERVISION AND INDUCTION OF THE POLICY TO HEALTH INTEGRAL ATTENTION OF ADOLESCENTS IN JUVENILE DETENTION CENTERS IN THE CITY OF CAMPINAS

Alana Batistuta Manzi de Oliveira<sup>22</sup>  
Andréia Ribeiro Rodrigues Barboza<sup>23</sup>  
Aydil da Fonseca Prudente<sup>24</sup>

#### RESUMO

O artigo apresenta algumas ações do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial de Campinas (NAT) junto à Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude desta cidade que tiveram por objetivo reconhecer e ampliar ações garantidoras do direito à saúde dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Tem como fundamentos básicos os princípios da universalidade e igualdade do SUS, amparado por documentos como a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e Políticas Nacionais como a PNAISARI. O trabalho do NAT foi fruto da realização de 94 visitas aos Centros de Atendimento Socioeducativo, em Campinas, realizadas entre 2012 e 2017, nas quais se apurou o atendimento insuficiente à saúde dos adolescentes em conflito com a lei. Os relatórios produzidos pelo NAT geraram um diagnóstico que apontou para a precarização do SUS (com impacto na diminuição das ações de saúde), para a estigmatização dos adolescentes privados de liberdade em algumas unidades de saúde e para a insuficiência do atendimento prestado pela Fundação CASA. As ações do NAT junto à Promotoria de Justiça têm buscado fortalecer a Rede de Atenção Básica à Saúde no cuidado à saúde do adolescente em conflito com a lei, apontando a necessidade de uma responsabilidade conjunta entre a Fundação CASA e a Rede de Atenção Básica à Saúde, com o desenvolvimento de ações de promoção à saúde e prevenção de doenças e de ampliação de parcerias como a que se busca, no momento, realizar com a UNICAMP.

---

<sup>22</sup> Mestre em Ciências (subárea Psicologia) e psicóloga pela Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras da Universidade de São Paulo (FFCLRP). Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo na área regional de Campinas.

<sup>23</sup> Pós-graduada pelo curso de aprimoramento e especialização em Serviço Social, Saúde e Violência da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp e Assistente Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP. Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo na área regional de Campinas.

<sup>24</sup> Mestre em Direito (subárea Filosofia do Direito) e psicóloga pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo na área regional de Campinas.

# NAT EM MOVIMENTO

**PALAVRAS-CHAVE:** Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial de Campinas (NAT); Ministério Público; Adolescentes em Conflito com a Lei; Fundação CASA; Rede de Atenção Básica à Saúde.

## **ABSTRACT**

*The article presents actions of the Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial de Campinas (NAT) with Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude that aimed to recognize and expand actions to ensure the right to health of adolescents of a juvenile detention center. The work of NAT was the result of 94 visits in detention centers in Campinas, between 2012 and 2017, in which insufficient health care for adolescents in conflict with the law was noted. The reports produced by the NAT generated a diagnosis that pointed to the precariousness in health services of Sistema Único de Saúde (with an impact on the reduction of health-related actions), the stigmatization of adolescents in some health services and insufficient care provided by Fundação CASA. The actions of NAT with Promotoria de Justiça have sought to strengthen the Network of Basic Health Care in adolescent's health care, pointing out the need for a joint responsibility between Fundação CASA and Basic Health Care Network, with the development of actions to promote health, disease prevention and the expansion of partnerships that promote care to those adolescents.*

**KEYWORDS:** *Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial de Campinas (NAT); Ministério Público; Adolescents in Conflict with the Law; Fundação CASA; Network of Basic Health Care.*

## **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente garantem o direito à saúde às crianças e adolescentes por intermédio do acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde em suas ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde (BRASIL, 1888; 1990). Aos adolescentes autores de atos infracionais em cumprimento de medidas socioeducativas está garantida a assistência integral à saúde na Lei do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), que especifica diretrizes para essa atenção, entre elas cuidados especiais em saúde mental, garantia de acesso a todos os níveis de atenção à saúde e equipe mínima de profissionais de saúde nas entidades de privação de liberdade (BRASIL, 2012a).

A *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI)* busca garantir e ampliar o acesso desses adolescentes aos cuidados em saúde, estabelecendo critérios e fluxos para a operacionalização dessa atenção na perspectiva integral. A política esclarece a garantia da atenção à saúde no que diz respeito à promoção,

# NAT EM MOVIMENTO

prevenção, assistência e recuperação, nas três esferas de gestão – municipal, estadual e federal (BRASIL, 2017). Entretanto, apesar do amparo legal, há diversas publicações que pontuam as dificuldades para garantia do atendimento de saúde integral a esses adolescentes. Boas, Cunha e Carvalho (2010), por exemplo, afirmam que a complexidade do problema da assistência e da promoção da saúde do adolescente no contexto institucional envolve fatores como a fragmentação das ações no atendimento socioeducativo, a dificuldade de articulação com a rede de saúde, a frágil articulação da saúde na ação de socioeducação e a persistência da lógica prisional que embasa o tratamento dessas pessoas. Ressaltam, ainda, a dificuldade de sensibilizar autoridades, gestores, técnicos e pesquisadores para esta questão, o que acaba por atingir o adolescente.

O *Mapeamento Nacional da Situação das Unidades de Execução da Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade*, realizado em 2002 em todo país, constatou que a maioria das unidades socioeducativas utiliza os serviços de saúde pública locais, e destacou que os adolescentes privados de liberdade são atingidos pelas mesmas dificuldades que a maioria da população ao utilizarem a saúde pública, como a demora na marcação de consultas, falta de especialistas, dificuldades para realização de exames de maior complexidade, além da negação ou negligência do atendimento. O levantamento destaca, ainda, a insuficiência de profissionais de saúde nas próprias unidades socioeducativas e denúncias de negligência e descaso frente aos problemas de saúde dos adolescentes. No âmbito da saúde mental os problemas não são menos graves: ausência de assistência aos dependentes químicos e aos internos com transtornos mentais, além de medicalização excessiva (PAIVA, 2002).

Do mesmo modo, o relatório da *Inspeção Nacional às Unidades de Internação de Adolescentes em Conflito com a Lei*, elaborado pelo Conselho Federal de Psicologia e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (2006), pontua que, em unidades da capital paulista, sobressaem a inadequação do espaço físico e a ausência de um programa sistematizado de prevenção à DST/AIDS e drogadição, além da falta de acompanhamento médico em caso de lesões sofridas por espancamento, banhos frios e baixa frequência de troca de roupas.

Corroborando esses estudos, a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Campinas também encontrou obstáculos à concretização da atenção integral à saúde dos adolescentes em medida socioeducativa de internação no município, do que decorreu a instauração de um Inquérito Civil, no ano de 2015.

O presente trabalho visa apresentar algumas ações de assessoria realizadas pelo Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial à Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Campinas e tecer considerações a respeito da execução da *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI)* no município de Campinas.



## 2. PERCURSO DE ACESSORIA

Entre 2012 e 2017, o NAT acompanhou 94 visitas aos Centros de Atendimento Socioeducativo de Campinas. Em seus relatórios, além de observações das instalações físicas dos centros, foram registradas conversas com profissionais e adolescentes (em geral sem a presença de funcionários), bem como observações de prontuários e solicitações de documentos.

Ao longo desse acompanhamento, foram apontadas várias queixas de saúde pelos adolescentes, sobressaindo inúmeras questões de ordem técnica em relação aos atendimentos no âmbito da saúde, tendo como parâmetro os documentos de referência da Política Pública de Saúde no Brasil.

Além de acompanhar o Promotor de Justiça nas visitas de inspeção, a fim de conhecer a articulação existente entre os Centros de Atendimento Socioeducativo e as Unidades Básicas de Saúde de referência destes centros, subsidiando o Inquérito Civil, o NAT realizou visitas às quatro UBS de referência para os centros de internação e internação provisória do município. As visitas objetivaram conhecer o modo de funcionamento das unidades de saúde e identificar as possibilidades de aprimoramento da atenção à saúde ofertada aos adolescentes.

Também no trabalho de assessoria, tendo em vista a qualificação da análise realizada sobre a atenção à saúde dos adolescentes em medida socioeducativa de internação, o NAT realizou encontros com duas docentes do Departamento de Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas (FCM) da UNICAMP com experiência na temática da Atenção Básica, atenção à saúde no sistema prisional e atenção à saúde de adolescentes.

Inicialmente, as profissionais deram contribuições para a discussão sobre o tema e para a produção de um relatório e, posteriormente, contribuíram para a abertura de caminhos para estabelecimento de uma valiosa parceria entre a UNICAMP e a Fundação CASA, com vistas a beneficiar diretamente os adolescentes em cumprimento de medida de internação.

## 3. ATENDIMENTO DE SAÚDE OFERTADO PELOS CENTROS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DA FUNDAÇÃO CASA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

O município de Campinas, pertencente à Divisão Regional Metropolitana (DRMC) da Fundação CASA, possui cinco Centros de Atendimento Socioeducativo: CASA Campinas, CASA Maestro Carlos Gomes, CASA Andorinhas, CASA Jequitibá e CASA Rio Amazonas, sendo esse último destinado a atendimento inicial, internação provisória e internação sanção. No total, a capacidade de atendimento dos Centros é de 276 adolescentes.

# NAT EM MOVIMENTO

A Superintendência de Saúde da Fundação CASA, órgão vinculado à Diretoria Técnica, é quem define e estabelece as diretrizes e orientações para garantir os direitos relacionados ao cuidado da saúde de adolescentes em medida de internação. A equipe de saúde de atendimento direto aos adolescentes é formada por enfermeiros, auxiliares de enfermagem, psicólogos, assistentes sociais e dentistas. Médicos não compõem a equipe dos Centros de Atendimento Socioeducativo de Campinas. Há um nutricionista na UAISA (Unidade de Atenção Integral à Saúde do Adolescente), vinculada à DRMC, que é responsável pela gestão dos contratos de alimentação com as empresas terceirizadas e realiza atividades educativas e atendimentos aos internos com necessidades específicas em saúde de todos os centros da região<sup>25</sup>. As empresas terceirizadas que fornecem a alimentação aos internos também contam com um nutricionista e técnicos em nutrição, com a função de supervisionar a oferta de alimentação.

O modelo de atenção à saúde do adolescente na Fundação CASA prevê que, ao ingressar em internação ou internação provisória, o adolescente seja avaliado, primeiramente, pelo auxiliar de enfermagem, depois pelo enfermeiro e, por fim, pelo médico clínico. Nos Centros de Atendimento Socioeducativo de Campinas, como não há médico clínico, a consulta é realizada na rede de saúde do SUS. Em casos de queixas, ou seja, de problemas de saúde que não são detectados na primeira consulta ou aparecem ao longo da medida socioeducativa, segue-se o mesmo fluxo, com avaliação do adolescente pelo auxiliar de enfermagem, em seguida pelo enfermeiro e, se necessário, encaminhamento para atendimento médico na rede SUS.

O profissional de odontologia também realiza avaliações e atendimentos básicos aos adolescentes, mediante necessidades identificadas ou queixas. Procedimentos de maior complexidade, como tratamento de canal ou colocação de próteses, são encaminhados à rede SUS. Os Centros de Atendimento Socioeducativo possuem consultório odontológico e recebem dentistas durante cinco horas por semana.

Psicólogos e assistentes sociais também compõem a equipe de referência do adolescente enquanto equipe de saúde, sendo responsáveis pelo acompanhamento durante toda a medida, com o objetivo de promoção, prevenção e assistência à saúde mental no caso dos psicólogos, e de defesa, preservação e ampliação de direitos no caso dos assistentes sociais

Por parte dos adolescentes, as queixas se concentraram em relação ao atendimento prestado pela equipe de enfermagem (ausência, insuficiência, demora ou má qualidade). As análises das escalas de enfermagem fornecidas pelos Centros de Atendimento Socioeducativo, bem como verificações nas visitas, permitiram constatar que em alguns dias não havia enfermeiro nos centros de atendimento.

---

<sup>25</sup> A Divisão Regional Metropolitana de Campinas gerencia um total de 12 Centros de Atendimento Socioeducativo.



# NAT EM MOVIMENTO

Nessas ocasiões, apesar de os auxiliares de enfermagem registrarem as queixas, a avaliação pelo enfermeiro e consequente conduta (encaminhamento para serviços de saúde ou orientação) só ocorria um ou dois dias depois. Também foram presenciadas situações em que não havia nenhum profissional de enfermagem no centro (auxiliares ou enfermeiros), de modo que neste dia os internos com queixas não eram atendidos. Acrescenta-se às dificuldades desse fluxo o fato de que cabe ao agente de apoio socioeducativo (profissional da área de segurança) encaminhar o adolescente até a enfermaria, havendo relatos de que, em alguns casos, esse acesso era dificultado pelo referido profissional. Também já houve queixas de que o acesso à enfermaria era restrito a um horário em que os internos estavam em outras atividades.

Também originaram inúmeras queixas por parte dos adolescentes o não cumprimento dos horários previstos ou até o não fornecimento de medicamentos prescritos pelos médicos. Mais preocupantes foram situações que envolviam medicamentos psicotrópicos, em geral indicados para ansiedade ou depressão, causando uma série de transtornos como questionamentos por parte dos adolescentes, efeitos colaterais indesejáveis (como sono durante as atividades) até mesmo a descontinuidade do tratamento e episódios de crise.

Já no que diz respeito aos atendimentos executados pela rede pública de serviços, se observou uma oscilação entre elogios e reclamações por parte dos profissionais e também dos adolescentes. Em certas ocasiões foram relatadas dificuldade de marcação de consultas nos Centros de Saúde, resistências em relação ao atendimento aos internos e exigências por parte do serviço que complicavam a articulação entre as equipes, como a da presença de um profissional da equipe de saúde de nível superior em todas as consultas acompanhando o adolescente. Vale esclarecer que, nesse último caso, o profissional da Fundação CASA não era convidado a participar da consulta ou trocar informações com aquele que atendia o adolescente, mas apenas o acompanhava, ação que já é realizada pelo agente de apoio socioeducativo e pelo auxiliar de enfermagem. Do mesmo modo, ora houve queixas em relação à demora para marcação de consultas com especialistas (especialmente oftalmologia, dermatologia, neurologia), ora relato de maior celeridade na obtenção desse atendimento.

Cumpre ressaltar que em Campinas vigora um *Protocolo da linha de cuidado da saúde do adolescente e jovem em cumprimento de MSE (Área da Saúde da Criança e do adolescente e área da Saúde Mental)*<sup>26</sup>, que estabelece que no meio fechado a porta de entrada para o SUS Campinas é preferencialmente o Centro de Saúde da área de abrangência da Fundação CASA. Especificamente em relação à saúde mental, esse protocolo estabelece que, quando o adolescente é residente no município de Campinas, será acompanhado nos equipamentos de saúde mental do município (CAPS ij, CAPS AD e CAPS III). Já adolescentes de outros municípios são acompanhados nos serviços de saúde

---

<sup>26</sup> Elaborado em 2014 e revisado em 2015.



# NAT EM MOVIMENTO

mental do município de residência da família. Situações de crise são encaminhadas ao Hospital das Clínicas da UNICAMP.

Quanto aos cuidados de saúde mental, predominaram as queixas dos adolescentes em relação à insônia, ansiedade e abstinência de substâncias psicoativas, com frequente demanda de atendimentos nos CAPS. Em algumas situações, a falta de profissionais na rede, como psiquiatras, foi apontada como um dos problemas, porém, em geral, o atendimento em parceria com os serviços de saúde mental seguia um fluxo considerado positivo pelos profissionais. Entretanto, nas visitas foi possível observar que esse atendimento em saúde mental muitas vezes se restringia aos casos mais graves, sendo que os demais (como insônia ou ansiedade desenvolvida durante a internação, sem transtorno mental associado ou diagnosticado ou uso de substâncias psicoativas) permaneciam em acompanhamento pela própria equipe do centro de atendimento, o que nem sempre, na opinião dos internos, era satisfatório.

Também sobressaíram nas visitas os impactos das condições sanitárias dos Centros de Atendimento Socioeducativo na saúde dos adolescentes. Banheiros com higiene insuficiente, ralos abertos, mofo nas paredes, mato alto no entorno do centro e presença de insetos (pernilongos, baratas, ratos) são alguns dos problemas que foram observados. Também podem ser citadas a ausência de portas nos banheiros, deixando expostos os vasos sanitários, a inadequação na forma de armazenamento das escovas de dentes, baixa frequência de trocas ou não individualização das roupas, inclusive íntimas, que se associavam às condições de saúde dos adolescentes. Destacaram-se várias ocasiões em que a população dos centros extrapolava a capacidade de atendimento estabelecida em Portarias Normativas editadas pela Fundação CASA<sup>27</sup>, tornando necessária a acomodação dos adolescentes em colchões no chão e superlotando os espaços comuns. A má qualidade da alimentação (aspecto desagradável, presença de corpos estranhos) e a pouca quantidade também foram queixas frequentes dos adolescentes durante as visitas.

A violência também pode ser mencionada como uma das principais questões que afetam a saúde dos adolescentes em cumprimento de medida de internação. Os episódios incluem atos entre os adolescentes (violência sexual, violência física e ameaças) e praticados por funcionários contra os adolescentes (xingamentos, ameaças e agressões físicas).

Evidente que os problemas de saúde também acometem os funcionários dos Centros de Atendimento Socioeducativo. Houve relato de funcionários que iam ao trabalho sob efeito de álcool e outras drogas, de constantes afastamentos por questões emocionais e também de violência praticada pelos internos.

---

<sup>27</sup> A Portaria Normativa n° 224/2012 da Fundação CASA, publicada no DOE de 08/05/2012, estabelece – “Artigo 9º – Os Centros de Atendimento terão sua capacidade e características definidas em Portaria, que especificará a medida socioeducativa executada no local e delimitará o perfil dos adolescentes atendidos, conforme gênero, faixa etária e comarca de moradia da família, dentre outras características”.

# NAT EM MOVIMENTO

Os profissionais relataram falta de apoio emocional e de espaços de escuta das dificuldades enfrentadas no trabalho, bem como deficiências na formação.

Identificadas essas dificuldades, o trabalho de assessoria do NAT buscou auxiliar a Promotoria de Justiça na busca de estratégias que resultassem na melhora da atenção em saúde aos adolescentes em medida socioeducativa de internação. As ações ainda estão em desenvolvimento e incluem: 1) O reconhecimento e o fortalecimento da Atenção Básica como coordenadora do cuidado ao adolescente na Rede de Atenção em saúde; 2) A elaboração do Plano Operativo e do Plano de Ação Anual previstos na PNAISARI; 3) A ampliação das parcerias para atendimento aos adolescentes.

#### **4. RECONHECIMENTO E FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO BÁSICA COMO COORDENADORA DO CUIDADO AO ADOLESCENTE NA REDE DE ATENÇÃO EM SAÚDE**

De acordo com a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI) (BRASIL, 2017), a atenção integral à saúde dos adolescentes em situação de privação de liberdade deve ser realizada prioritariamente na Atenção Básica, responsável pela coordenação do cuidado dos adolescentes na Rede de Atenção à Saúde. A legislação estabelece que todos os Centros de Atendimento Socioeducativo devem ter como referência uma equipe de saúde da Atenção Básica e, nas situações em que houver equipe de saúde dentro do Centro Socioeducativo, esta deverá se articular para, de modo complementar, inserir os adolescentes na Rede de Atenção à Saúde.

Foi possível identificar que os equipamentos de saúde visitados eram responsáveis por territórios com altos índices de vulnerabilidade e quantidade de população maior do que a recomendada, além de equipes insuficientes para atendimento às demandas, considerando os parâmetros estabelecidos pela legislação (BRASIL, 2012b). Déficit de profissionais, falta de medicamentos, demora em consultas com especialistas e problemas com a manutenção de equipamentos também foram apontados como dificuldades para realização do atendimento.

Quanto à atenção aos adolescentes dos Centros de Atendimento Socioeducativo, observou-se que se dava de maneira diferente em cada equipamento de saúde, a depender da relação estabelecida entre os serviços da saúde pública e da Fundação CASA. Em algumas UBS havia um número de vagas pré-definidas para o atendimento dos adolescentes; em outras, os atendimentos eram agendados por telefone ou exigido o envio de uma ficha de encaminhamento. Em alguns serviços de saúde visitados informou-se que as vagas disponibilizadas aos adolescentes não estavam sendo utilizadas. Já a vacinação dos adolescentes era realizada em parceria com todos os Centros. Profissionais de dois dos quatro Centros de Saúde visitados conheciam os Centros de Atendimento Socioeducativo.

# NAT EM MOVIMENTO

Notaram-se, também, diferentes concepções acerca da responsabilidade sobre a realização dessa atenção à saúde dos adolescentes. Algumas UBS manifestaram entender que a Fundação CASA falha ao não possuir um médico que exerça seu trabalho dentro dos Centros de Atendimento Socioeducativo, justificando que o atendimento a esses adolescentes sobrecarrega ainda mais os equipamentos já com dificuldades de atuação e alegando os desafios em relação à “logística” exigida para esse atendimento (como os cuidados em relação à segurança, por exemplo). Outros equipamentos manifestaram interesse em se aproximar dos Centros de Atendimento Socioeducativo e vislumbravam possibilidade de aprimorar e propor diferentes estratégias para o cuidado da saúde dos adolescentes, como a realização de ações educativas dentro dos centros, por exemplo.

Também compuseram o cenário sobre essa articulação as informações contidas no Mapa de Atendimento Médico da Fundação CASA, registro de saídas para equipamentos de saúde, no qual se observou uma predominância de atendimento dos adolescentes em unidades de pronto atendimento, serviços especializados de saúde mental e portas de entrada de urgências hospitalares.

De modo geral, portanto, a articulação com as UBS de referência se dava de maneira restrita quando considerado o conjunto de ações de saúde preconizado pelo SUS que compõem a Atenção Básica, que tem como objetivo o desenvolvimento de uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades (BRASIL, 2012b).

Apesar do desafio do incremento dessa demanda nos Centros de Saúde, buscou-se investir no reconhecimento da responsabilidade sanitária da Atenção Básica pelo cuidado aos adolescentes em conflito com a lei (BRASIL, 2017), o que inclui reconhecer, inclusive, que a presença de Centros de Atendimento Socioeducativo produz impactos no território que afetam a situação de saúde das pessoas e das coletividades. Não se trata, portanto, de desresponsabilizar os Centros Socioeducativos pelo cuidado com o adolescente, mas de uma responsabilização conjunta na direção da atenção integral, no sentido de uma atuação que transcenda a realização de consultas pelo profissional de medicina e o atendimento de queixas, o que acaba por reproduzir o modelo curativo, centrado na doença. Espera-se que as equipes de saúde sejam capazes de propor e executar práticas, tanto no âmbito individual como coletivo, que perpassem todo o processo de produção de saúde no contexto dos Centros Socioeducativos, prevenindo agravos e promovendo saúde (BRASIL, 2010). Ademais, essa perspectiva é coerente com o princípio da incompletude institucional presente no ECA e reafirmado pelo SINASE, além de favorecer a permeabilidade da instituição socioeducativa à comunidade e facilitar a reinserção social dos adolescentes em situação de privação de liberdade, princípios observados pela PNAISARI (BRASIL, 2017).



## 5. ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO ANUAL E PLANO DE AÇÃO OPERATIVO PREVISTOS NA PNAISARI

Paralelamente ao incremento da articulação que ocorria diretamente entre as UBS e os Centros de Atendimento Socioeducativo, a Promotoria de Justiça passou a solicitar informações aos gestores municipais e do sistema socioeducativo sobre o Plano de Ação Anual e o Plano Operativo previstos na PNAISARI. O Plano Operativo descreve as diretrizes, atribuições e compromissos entre as três esferas (municipal, estadual e federal) nos três níveis de atenção em saúde (básica, média e alta complexidade) e o Plano de Ação anual deve conter os compromissos firmados anualmente entre os gestores de saúde, do sistema socioeducativo e equipe de referência em saúde para atenção a esses adolescentes (BRASIL, 2017).

Foram localizados um Plano Operativo Estadual, elaborado em 2011 pela Fundação CASA, e um Plano de Ação Municipal de Campinas, elaborado em 2010 pela Secretaria de Saúde e pela Fundação CASA. Os documentos necessitavam de atualização, tendo em vista a republicação da PNAISARI e as mudanças na forma de organização da oferta da atenção à saúde dos adolescentes em medida de internação e internação provisória.

A mobilização da Promotoria de Justiça, no curso do Inquérito Civil sobre a atenção à saúde dos adolescentes em medida de internação, resultou na instituição do Grupo de Trabalho Intersetorial<sup>28</sup>, que possui a tarefa de elaborar ambos os documentos. O NAT e a Promotora de Justiça participaram da construção desses materiais, enquanto colaboradores do GT, acionando outros representantes, como os da Divisão Regional de Saúde do Estado, quando pertinente. Esse processo, no qual estiveram envolvidos representantes da Fundação CASA em nível regional e local (Diretora da UAISA, chefe de seção técnica da DRMC, equipe de supervisão da DRMC, enfermeiros que atuam nas unidades de Campinas) e do município (Coordenadores da Atenção Básica, da Saúde Mental e da Saúde da Criança e do Adolescente, Coordenadora da Média Complexidade da Assistência Social, representantes dos Distritos de Saúde), foi um valioso exercício de reflexão e aprofundamento sobre a concepção da atenção em saúde ao adolescente em medida de internação. Os Planos foram concluídos e serão apresentados ao Ministério da Saúde para a aprovação e captação de recursos, conforme prevê a PNAISARI.

---

<sup>28</sup> Instituído pela Portaria Municipal Intersecretarias nº 13, de 02 de outubro de 2015, sendo composto por representantes da equipe gestora do Sistema Socioeducativo, da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Alimentar.

## 6. AMPLIAÇÃO DAS PARCERIAS PARA ATENDIMENTO AOS ADOLESCENTES

A Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, através do Departamento de Saúde Coletiva, Departamento de Psiquiatria e Residência Multiprofissional em saúde mental, oferta diversas ações em saúde à população de Campinas, por meio de seus alunos e residentes, em unidades básicas de saúde. Uma destas unidades é referência para um dos Centros de Atendimento Socioeducativo, o que possibilitou inicialmente que os adolescentes fossem atendidos por esses alunos/profissionais, nos Centros de Saúde. Porém, além dos atendimentos pontuais, a FCM se propõe a ofertar um conjunto de ações de saúde dentro dos Centros de Atendimento Socioeducativo, com vistas a contribuir para a missão da Fundação CASA, ou seja, para o processo socioeducativo do adolescente como um todo, na perspectiva da saúde coletiva, o que condiz com a concepção de cuidado integral proposta pelo SUS. Para formalização dessas ações, deverá ser celebrado um convênio entre a Fundação CASA, a UNICAMP e o Ministério Público. O NAT participou das reuniões de discussão e elaboração dos termos desse convênio e acompanhará o desenvolvimento de suas ações. É importante ressaltar que a UNICAMP manifestou interesse em ampliar essa parceria para outras faculdades e institutos além da de Ciências Médicas, possibilitando o acesso de adolescentes e funcionários da Fundação CASA às diversas atividades executadas pela Universidade, seja na área de extensão, ensino ou pesquisa.

## 7. CONCLUSÃO

A PNAISARI se demonstra valorosa ao reconhecer que a privação de liberdade produz impactos na saúde dos adolescentes e ao reafirmar os princípios do ECA e do SINASE, notadamente o da incompletude institucional. Mais especificamente, a política aborda a existência de problemas de saúde mental em diversas ordens, incluindo aqueles relacionados ao uso de álcool e outras drogas, mas também o sofrimento psíquico em virtude da privação de liberdade, do afastamento da família e do convívio social, da violência institucional e outros. Destacam-se os desafios da articulação entre os Projetos Terapêuticos Singulares e os Planos Individuais de Atendimento e o fomento da discussão sobre a medicalização dos problemas de saúde mental e sobre a dinâmica institucional para a produção de saúde mental no sistema socioeducativo (BRASIL, 2017). Nessa perspectiva, a PNAISARI reconhece o poder e a responsabilidade do setor saúde de atuar na dinâmica social relacionada à exclusão, às desigualdades e ao encarceramento da juventude. Vale reforçar o papel da saúde no enfrentamento às situações de violência que perpassam as medidas socioeducativas, seja para sua identificação, acolhimento e atendimento, seja para sua prevenção.

A atuação da Promotoria de Justiça e do NAT se deu no sentido de fomentar e acompanhar o aprimoramento da articulação dos Centros Socioeducativos com os Serviços da Atenção Básica de Saúde e o desenvolvimento de um modelo de cuidado que envolve a responsabilização conjunta pela

# NAT EM MOVIMENTO

atenção integral à saúde, com a consciência da necessidade de uma construção conjunta e direta pelos envolvidos (UBS e Centros de Atendimento Socioeducativo). A equipe da Fundação CASA passou a investir no contato com as unidades de saúde, buscando a construção de fluxos que fossem convenientes para ambos. Foram realizadas reuniões nas UBS, sendo algumas delas com a participação da Promotora de Justiça e das técnicas do NAT, especialmente no início do processo ou quando algum obstáculo era sinalizado por um dos participantes. O Ministério Público passou a solicitar que, além das consultas agendadas nos casos de queixas, também fossem realizados atendimentos de natureza preventiva para todos os adolescentes, ao menos uma vez durante a medida de internação. A construção dessa proposta de atenção à saúde está em pleno desenvolvimento, o qual é acompanhado pelo NAT nas visitas de fiscalização aos Centros de Atendimento Socioeducativo, em reuniões e contatos com os diversos profissionais envolvidos. Houve avanços e percalços no caminho, e ainda há muito a fazer para que se aproxime da proposta de cuidado preconizada pela PNAISARI na Atenção Básica.

O trabalho de assessoria do NAT nessa temática se configurou como uma oportunidade de atuação alinhada com a perspectiva de um Ministério Público resolutivo e transformador, induzindo e fomentando a política de atenção integral à saúde do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, porém sem se furtar de seu papel fiscalizador. Exigiu um trabalho interdisciplinar e interinstitucional, bem como profundo conhecimento das políticas públicas relacionadas e da realidade social. É preciso valorizar as parcerias e os processos de construção conjunta com os envolvidos, nos quais todos ganham e, sobretudo, a partir dos quais se alcançam, passo a passo, benefícios aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

## 8. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção em Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Diretrizes nacionais para a atenção integral à saúde de adolescentes e jovens na promoção, proteção e recuperação da saúde. Brasília: DF. 2010. 132 p. Disponível em <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes\\_nacionais\\_atencao\\_saude\\_adolescentes\\_jovens\\_promocao\\_saude.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_nacionais_atencao_saude_adolescentes_jovens_promocao_saude.pdf)>. Acesso em 13 de janeiro de 2017.

BRASIL. Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional Socioeducativo (SINSE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional (...). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jan. 2012a. Disponível em



# NAT EM MOVIMENTO

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Atenção Básica. Brasília, DF. 2012b.

BRASIL. Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 out. 2017. Disponível em <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002\\_03\\_10\\_2017.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017.html)>.

BOAS, C. C. V.; CUNHA, C. F.; CARVALHO, R. Por uma política efetiva de atenção integral à saúde do adolescente em conflito com a lei privado de liberdade. Revista de Medicina de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 225-233, Jun. 2010. Disponível em <<http://rmmg.org/artigo/detalhes/317#>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

PAIVA, D. M. F. Mapeamento nacional da situação do atendimento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação. Brasília, DF, Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em <<http://26reuniao.anped.org.br/outrostextos/sedenisemariafonsecapaiva.doc>> . Acesso em 07 fev. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA; CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Um retrato das unidades de internação de adolescentes em conflito com a Lei. Brasília, DF, 2 jun. 2006. Disponível em <<https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2006/08/relatoriocaravanas.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

VICENTIN, M. C. G. Saúde Mental no contexto de privação de liberdade. In: CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE SÃO PAULO. Caderno de debates: visitas institucionais à Fundação CASA São Paulo. São Paulo: CRP SP, 2016. p. 24-29.

# NAT EM MOVIMENTO

## **ATUAÇÃO TÉCNICA EM SERVIÇOS DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: UM ENSAIO COMPARATIVO DE PESQUISAS DESENVOLVIDAS PELA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO NAT-MPSP.**

**TECHNICAL PERFORMANCE IN SOCIO-EDUCATIONAL MEASURES IN OPEN ENVIRONMENT IN THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO: A COMPARATIVE STUDY OF THE RESEARCH DEVELOPED BY THE STAFF OF CHILDREN AND YOUTH OF NAT-MPSP.**

Natacha de Oliveira Souza<sup>29</sup>

Paula Pinheiro Varela Guimarães<sup>30</sup>

Silvia Moreira da Silva<sup>31</sup>

### **RESUMO**

Este artigo objetiva elaborar um ensaio comparativo, acerca das atividades desenvolvidas pelos(as) técnicos(as) atuantes em Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto-SMSE-MAs no município de São Paulo. Este artigo pauta-se a partir de duas pesquisas realizadas por técnicos(as) da Infância e Juventude atuantes no Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do Ministério Público do Estado de São Paulo-NAT/MP-SP. O primeiro estudo concluído em 2015 apresentou uma análise da conjuntura dos SMSE-MAs do município de São Paulo. A coleta de dados da pesquisa foi realizada junto a 03 (três) serviços de atendimento de cada uma das cinco regiões da cidade (Norte, Sul, Centro, Oeste e Leste), totalizando 15 (quinze) SMSE-MAs. O segundo, finalizado em 2018, apresentou um panorama sobre os serviços de medida socioeducativa na cidade de São Paulo. Foram coletados dados, por meio de entrevistas semi-dirigidas com adolescentes, técnicos e gerentes, em 61 (sessenta e um) programas de medidas socioeducativas em meio aberto do município de São Paulo, a totalidade de serviços na cidade. Estas pesquisas abordam vários aspectos do trabalho desenvolvido no serviço de medida socioeducativa, entretanto, neste artigo nos deteremos nas diferentes formas de atuação dos(as) técnicos(as).

**PALAVRAS-CHAVES:** atuação técnica; Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto – SMSE-MA; Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT.

<sup>29</sup> Especialização em Organização e Gestão de Políticas Públicas. Graduação em Serviço Social por Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU. Analista de Promotoria I – Assistente Social. São Paulo/SP.

<sup>30</sup> Doutora em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Analista de Promotoria I – Psicóloga. São Paulo/SP.

<sup>31</sup> Doutoranda em Serviço Social pela PUC-SP. Mestre em Saúde Coletiva pela USP. Analista de Promotoria I – Assistente Social. São Paulo/SP.

## **ABSTRACT**

*This article aims to elaborate a comparative essay about the activities developed by the technicians working in Socio-educational measures in Open Environment- SMSE-MAs in the municipality of São Paulo. This article is based on two research carried out by Children and Youth technicians working in the Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial of Ministério Público do Estado de São Paulo -NAT/MPSP. The first study was finished in 2015 and presented an analysis of the situation of SMSE-MAs in the municipality of São Paulo. The survey data collection was carried out with three (03) service providers from each of the five regions of the city (North, South, Center, West and East), reaching a total of fifteen (15) SMSE-MAs. The second, finalized in 2018, presented an overview of the socio-educational services in the city of São Paulo. Data were collected, through semi-directed interviews with adolescents, technicians and managers, from 61 (sixty-one) socio-educational programs in the city of São Paulo, the totality of services in the city. This research addresses several aspects of the work developed in the socio-educational services. However, in this article, we will focus on the different ways of working developed by the technicians.*

**KEYWORDS:** *Technical Performance; Socio-educational measures in open environment, Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT.*

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objetivo elaborar um ensaio comparativo, acerca das atividades desenvolvidas pelos(as) técnicos(as) atuantes em Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto, expostas em 02 (duas) pesquisas sobre tais serviços no município de São Paulo, desenvolvidas pela área da Infância e Juventude do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do Ministério Público do Estado de São Paulo – NAT/MPSP, composta por assistentes sociais e psicólogos(as).

O NAT presta suporte técnico-especializado aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado de São Paulo, quanto à implementação de políticas públicas, nas seguintes áreas de atuação: I – Infância e Juventude; II – Direitos Humanos; III – Educação; IV – Meio ambiente; V – Habitação e Urbanismo<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Ato Normativo nº 724/2012-PGJ, de 13 de janeiro de 2012.



# NAT EM MOVIMENTO

As pesquisas objetos desse artigo foram concluídas em 2015 e em 2018, a partir de solicitações, respectivamente, de promotores de justiça do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva – CAO Cível e do Departamento de Execuções da Infância e Juventude – DEIJ.

A primeira pesquisa realizada teve como foco a análise da conjuntura dos SMSE-MAs do município de São Paulo, à luz de categorias emergentes a partir de estudo do material coletado junto aos(as) participantes, por meio de entrevistas presenciais semi-dirigidas, conduzidas pelos profissionais do NAT e planilhas preenchidas pelos profissionais dos SMSE-MAS, a partir da solicitação do NAT, referentes a dados de técnicos e de adolescentes que já haviam cumprido a medida socioeducativa em meio aberto. As mencionadas categorias são: caracterização da população atendida; formação profissional dos(as) técnicos(as); objetivo da medida socioeducativa; atividades desenvolvidas no SMSE-MA; relação entre profissionais e adolescentes; articulação interna; articulação intersetorial; participação das famílias; estigmatização; dificuldades e sugestões; Prestação de Serviços à Comunidade.

A partir da referida análise, foram identificadas como principais problemáticas à efetividade dos Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto: precariedade da articulação com a rede de atendimento intersetorial; atuação heterogênea em SMSE-MAs, de modo que cada serviço priorizava determinados aspectos no desenvolvimento do trabalho e elaborava soluções individuais para problemas comuns; dificuldade de estabelecer parcerias com serviços da região para que se tornassem Unidades Acolhedoras - UAs para cumprimento da MSE-MA Prestação de Serviço à Comunidade; e estigmatização sofrida pelos adolescentes em cumprimento de MSE-MAs.

Desse modo, a segunda pesquisa realizada teve como foco ampliar a anterior, dado que nesta, os dados foram coletados junto a 15 (quinze) SMSE-MAs da cidade de São Paulo, ao passo que naquela, junto a todos os SMSE-MAs deste município; bem como aprofundar a compreensão acerca das principais dificuldades à efetividade dos SMSE-MAs, apreendidas em estudo anterior e expostas acima. Para tanto, os dados coletados, através de entrevistas semi-dirigidas presenciais conduzidas pelos profissionais do NAT, foram sistematizados e analisados por meio dos seguintes grupos temáticos: caracterização dos SMSE-MAs e dos(as) entrevistados(as) – adolescentes, técnicos(as) e gerentes; heterogeneidade da atuação; articulação intersetorial; Prestação de Serviços à Comunidade; e estigmatização.

Ressalta-se que tais grupos temáticos possuíam categorias de análise formuladas com base nas leituras de legislação e trabalhos sobre o tema e, sobretudo, no estudo dos conteúdos emergentes em pesquisa anterior realizada pelo NAT, de modo a ser possível coletar dados junto aos(as) profissionais atuantes e adolescentes atendidos(as) nos SMSE-MAs, bem como viabilizar análise comparativa dos relatos emitidos pelos participantes de pesquisa.

# NAT EM MOVIMENTO

Contudo, conforme exposto, o presente artigo se aterá à análise comparativa do elaborado em ambas as pesquisas acerca das atividades desenvolvidas pelos(as) técnicos(as) atuantes em medidas socioeducativas em meio aberto. Desse modo, acredita-se ser relevante explicitar as categorias de análise que se relacionam com o foco deste artigo: atividades desenvolvidas nos SMSE-MAs; participação das famílias na condução da MSE-MA; principais dificuldades para atuação nos SMSE-MAs e respectivas sugestões.

## 2. MÉTODO

O presente artigo se propõe a elaborar análise comparativa das pesquisas realizadas pelos assistentes sociais e psicólogos(as) da área da Infância e Juventude do NAT-MPSP, acerca da temática atividades desenvolvidas pelos(as) técnicos(as) atuantes em Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto.

A primeira pesquisa, concluída em 2015, teve como objetivo analisar a situação dos programas de medidas socioeducativas em meio aberto do município de São Paulo e pautou-se pelo método da pesquisa quantitativa e qualitativa. A coleta de dados foi realizada junto a 03 (três) SMSE-MAs de cada uma das cinco regiões da cidade (Norte, Sul, Centro, Oeste e Leste), o que totalizou 15 (quinze) serviços.

Foram colhidos dados quantitativos referentes a 751 adolescentes, cujas medidas socioeducativas em meio aberto já haviam sido cumpridas e a 97 técnicos(as) atuantes em tais serviços. No tocante aos dados qualitativos, a coleta foi realizada junto a 31 técnicos(as) e a 105 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Ao passo que a segunda pesquisa, concluída em 2018, pautou-se pelo método da pesquisa quantitativa e qualitativa, com base em dados coletados, por meio de entrevistas semi-dirigidas presenciais com adolescentes, técnicos e gerentes, realizadas pelo NAT, em 61 (sessenta e um) Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto do município de São Paulo, o que se configurava, à época, como a totalidade de serviços na cidade.

Em cada SMSE-MA, entrevistaram-se adolescente(s), técnicos(as) e gerente, os quais respectivamente somados totalizaram 164 adolescentes; 65 técnicos(as); e 61 gerentes.

## 3. RESULTADOS

### 3.1 PESQUISA CONCLUÍDA EM 2015

Como resultado em relação às atividades desenvolvidas pelos técnicos atuantes em Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto, a pesquisa demonstrou que estas eram diversificadas, mas não variavam entre os serviços visitados.

Os(as) adolescentes e profissionais entrevistados(as) mencionaram predominantemente o atendimento técnico individual. Em sequência, as ações mais citadas foram: acolhimento inicial; atendimento em grupo aos adolescentes; atendimento individual e em grupo aos familiares; oficinas; atividades de lazer internas (filmes, jogos, festas, etc.) e externas (passeios, eventos esportivos, etc.); encaminhamentos para cursos profissionalizantes; encaminhamentos das questões apresentadas em atendimentos técnicos e determinações judiciais; realização de visitas domiciliares; visitas técnicas a equipamentos da rede intersetorial, como Unidades Acolhedoras e escolas; auxílio na regularização de documentação pessoal; e acompanhamento a entrevistas de emprego.

Pode-se dizer que a variação das ações se dá em decorrência da relação entre técnico(a) e adolescente atendido, assim como é perpassada pelo entendimento que cada serviço tem da sua proposta de atuação. Por exemplo, um dos profissionais entrevistados disse que as atividades se diferenciavam de acordo com a idade: aos(às) adolescentes mais novos, eram ofertados, sobretudo, atendimentos com as famílias, enquanto aos(às) mais velhos(as), encaminhamentos a cursos profissionalizantes. A diferenciação de atividades, segundo a faixa etária, pôde ser observada nos SMSE-MAs pesquisados, uma vez que as ações junto aos(às) adolescentes mais jovens não possuíam, predominantemente, cunho educativo e de iniciação profissional, mas sim, de lazer.

A pesquisa demonstrou que os atendimentos individuais, de acordo com os(as) técnicos(as) entrevistados(as), possuíam como foco temas relacionados à vida e ao cotidiano dos(as) adolescentes. Cabe salientar que, de modo geral, o interesse do(a) profissional referia-se a saber como havia transcorrido a semana do(a) adolescente, como ele(a) se relacionava com amigos, familiares e outras pessoas de seu convívio em, por exemplo, escolas, empregos, cursos etc. Enquanto que nos grupos temáticos, cuja frequência variava de quinzenal a mensal, eram abordados temas escolhidos pelos(as) técnicos(as) e pelos(as) adolescentes; e em oficinas, eram oferecidas diversas atividades, dentre os serviços, como grafite, pintura, desenho, artes plásticas, futebol, violão. Ressalta-se que, em algumas situações, o atendimento em grupo ou a oficina substituía um atendimento individual durante o mês.



# NAT EM MOVIMENTO

Em alguns serviços, os(as) técnicos(as) relataram que acompanhavam os(as) adolescentes em atividades externas para que conhecessem e acessassem os serviços disponíveis em seu território; atividade que, por vezes, era realizada com a participação das famílias, de forma a auxiliá-los no exercício da cidadania, na busca de autonomia, e na apropriação do território em que residiam.

Os(as) técnicos(as) mencionaram, ainda, que o acompanhamento e o trabalho com as famílias eram realizados através de atendimento individual e em grupo, contatos telefônicos, atividades externas, visitas domiciliares e, eventualmente, eventos em datas comemorativas. Em relação às atividades de integração entre adolescentes, famílias e SMSE-MA, os(as) técnicos(as) discorreram que este trabalho permitia a inclusão de familiares nesse espaço, em conjunto com os(as) jovens; a aproximação deles(as) com os(as) técnicos(as); e a possibilidade de trabalhar os vínculos familiares e comunitários.

Segundo os(as) técnicos(as), em média, apenas 20% das famílias compareciam aos serviços, sendo que a maior participação se dava em atendimentos individuais, principalmente no primeiro atendimento/interpretação da MSE-MA. Entretanto, nas regiões Centro, Oeste, Sul e Sudeste (com exceção de 01 (um) bairro da região Leste, Vila Alpina), houve relatos de significativa participação por parte de algumas famílias.

A porcentagem de participação referida pode ser considerada baixa, contudo, salienta-se que os principais motivos atrelados ao não comparecimento de familiares aos SMSE-MAs referiam-se à incompatibilidade entre o horário de atendimento destes e o de jornada laboral das famílias; a não disponibilidade de serviços ou pessoas para permanecerem com irmãos menores dos adolescentes; a distância entre suas residências e os SMSE-MAs.

Os(as) técnicos(as) relataram que a maior dificuldade para o desenvolvimento do trabalho nos SMSE-MAs referia-se à articulação com as redes setorial e intersetorial. Como ilustração, salienta-se elemento explicitado relacionado ao Poder Judiciário, visto que este, usualmente, vincula a extinção da MSE-MA à inserção em cursos profissionalizantes, rede de ensino e mercado de trabalho. Essa vinculação parece desconsiderar o contexto dos(as) adolescentes(as), uma vez que muitos(as) deles(as) possuíam, por exemplo, defasagem escolar e, com isso, não se inseriam nos pré-requisitos de diversos cursos profissionalizantes e vagas de emprego.

Os(as) profissionais informaram, ainda, demanda excessiva diante do número de técnicos(as), o que desdobrava na sobrecarga da equipe; escassez de Unidades Acolhedoras para cumprimento da MSE-MA PSC; pouca disponibilidade de espaços e serviços voltados a lazer, cultura e cursos profissionalizantes; e rotatividade de profissionais, devido aos baixos salários oferecidos.

# NAT EM MOVIMENTO

Como sugestões, mencionaram: necessidade de sensibilização das redes setorial e intersetorial, a fim de compreenderem que o atendimento ao(à) adolescente não é de exclusiva responsabilidade dos SMSE-MAs; transferência direta de documentação escolar da Fundação CASA às unidades de ensino em que os(as) adolescentes serão matriculados(as); auditorias nos SMSE-MAs acerca da demanda excessiva de atendimento; contratação de maior número de técnicos(as); criação de mais um SMSE-MA e um CAPSAd em alguns territórios; necessidade de elaboração de política pública condizente com a realidade da população atendida.

## 3.2 PESQUISA CONCLUÍDA EM 2018

Esta pesquisa destacou, dentre outros elementos, a fala dos(as) técnicos(as) entrevistados(as), no tocante aos objetivos de sua atuação profissional; a reflexão acerca de novas possibilidades de vida e o acompanhamento dos(as) adolescentes; além da promoção de direitos, através da inserção tanto dos(as) adolescentes quanto de suas famílias em serviços das redes setorial e intersetorial, usualmente, não acessados por estes públicos anteriormente.

Estes profissionais salientaram as atividades de acompanhamento individual, as quais consistiam em atendimentos que privilegiavam o espaço da escuta, assim como as visitas domiciliares e às instituições para as quais os(as) adolescentes e suas famílias haviam sido encaminhados. Já as atividades coletivas, como grupos temáticos e oficinas, deveriam considerar as ações, programas e projetos já realizados pelas políticas setoriais no território em que vivia o(a) adolescente. O atendimento em grupo foi caracterizado como complementar ao acompanhamento individual, atividade precípua do SMSE-MA.

Ainda dentre os(as) técnicos(as) entrevistados(as), 67% emitiram a percepção de que a MSE-MA Liberdade Assistida – LA era mais eficaz em relação à MSE-MA Prestação de Serviços à Comunidade – PSC, uma vez que a primeira permitia acompanhamento regular dos(as) adolescentes e maior articulação com a rede intersetorial. Já 19% ponderaram que ambas as medidas socioeducativas eram eficazes e complementares, porém ressaltaram que, na MSE-MA LA, era possível desenvolver maior gama de ações, ao passo que salientaram aspectos problemáticos referentes à MSE-MA PSC, frequentemente concebida como punição e trabalho gratuito pelos(as) adolescentes.

Em alguns SMSE-MAs, os(as) técnicos(as) acompanhavam os(as) adolescentes em atividades externas, a fim de conhecerem e acessarem os serviços disponíveis no território, assim como emitirem documentos pessoais. Essas atividades, em alguns casos, eram realizadas em parceria com as famílias, de modo que facilitavam o acesso delas aos serviços da rede intersetorial e auxiliavam os encaminhamentos realizados pelos(as) técnicos(as).

# NAT EM MOVIMENTO

Ainda no que concerne ao trabalho com as famílias, o estudo permitiu verificar que as atuações eram realizadas, através de atendimentos individuais, atendimentos em grupos, contatos telefônicos, atividades externas, eventos em datas comemorativas, visitas domiciliares, dentre outras ações. Os(as) técnicos(as) manifestaram considerar que as atividades de integração entre adolescentes, famílias e SMSE-MA também permitiam a inclusão de familiares nesse espaço, a aproximação deles com os(as) técnicos(as), e a possibilidade de trabalhar os vínculos familiares e comunitários. Disseram, ainda, que a visita domiciliar era uma importante ferramenta, a fim de analisarem o contexto socioeconômico em que viviam os(as) adolescentes e suas famílias e, com isso, planejarem ações que visassem ao enfrentamento de possíveis situações de vulnerabilidade.

Segundo os(as) técnicos(as), aproximadamente 40% das famílias possuíam nível de participação alta no cumprimento das MSE-MAs, principalmente, devido à presença em atendimentos em grupo e reuniões, seguidos por atendimentos individuais.

Ao serem questionados(as) sobre as principais dificuldades ao desenvolvimento do trabalho em SMSE-MAs, 69,47% dos(as) técnicos(as) relataram dificuldades referentes à articulação com serviços das redes setorial e intersetorial, ao passo que 40,20%, relacionadas à dinâmica e estrutura dos SMSE-MAs, como escassez de recursos financeiros para a contratação de oficineiros e compra de materiais, o que interferia na diversidade de atividades oferecidas, de modo a não ser possível contemplar o interesse de número significativo de adolescentes. Por sua vez, 71,22% dos(as) gerentes entrevistados(as), diante do mesmo questionamento, expressaram aspectos vinculados à articulação setorial e intersetorial, enquanto que 33,43%, referentes à dinâmica e estrutura dos SMSE-MAs.

No tocante às sugestões emitidas pelos(as) profissionais entrevistados(as), diante das dificuldades expressas, sobressaíram-se relatos que reafirmavam a necessidade de efetivação das políticas públicas existentes, bem como de implantação de políticas públicas específicas à população atendida.

## 4. ANÁLISE COMPARATIVA DOS RESULTADOS

Segundo o Artigo 118 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990), o(a) técnico(a) de referência deve acompanhar o(a) adolescente durante o período em que cumprir a medida socioeducativa em meio aberto. Para tanto, o(a) profissional deve organizar, de forma articulada, 03 (três) etapas: realização de acolhida; elaboração do Plano Individual de Atendimento – PIA, com a participação do(a) adolescente, familiares e rede intersetorial; e desenvolvimento de atividades de acompanhamento, nas esferas individual e coletiva, junto aos(às) jovens e seus familiares.





# NAT EM MOVIMENTO

Observa-se, em ambas as pesquisas, que os resultados foram similares em relação às atividades desenvolvidas pelos(as) técnicos(as) atuantes em medidas socioeducativas em meio aberto, especialmente no que se refere aos atendimentos individuais e em grupos, logo, pode-se dizer que a variação das formas de atuação se dá na relação entre técnico(a) e adolescente atendido(a), nas demandas que o atendimento apresenta e nos recursos disponíveis na rede de serviços do território.

Percebe-se, nesta atuação e na relação estabelecida entre técnicos(as) e adolescentes, olhar integral para cada sujeito atendido, expresso na realização de ações imbuídas de sentido para cada adolescente, o que pode contribuir com o cumprimento da MSE-MA e com a responsabilização do(a) adolescente quanto ao ato infracional praticado; um processo reflexivo e interventivo individual, que considerava a coletividade e a família.

Os dois estudos apresentaram os atendimentos individuais como a prática mais frequente desenvolvida pelos(as) técnicos(as) e, ainda que existissem diferenças relacionadas aos conteúdos discutidos, configurava-se como a ação na qual existia maior envolvimento por parte dos(as) adolescentes. Nestes atendimentos, os(as) técnicos(as) buscavam conhecer e trabalhar as demandas de cada jovem, diante das quais buscavam outras formas de atendimento, bem como recursos da rede socioassistencial e intersetorial, a fim de atendê-las.

Pode-se dizer que a ênfase no atendimento individual, segundo falas emitidas pelos(as) adolescentes, ocorre, dentre outros fatores, pelo fato de se sentirem acolhidos em suas demandas e terem um espaço privilegiado de cuidado diferenciado, no qual se sentem confortáveis e podem refletir acerca das suas ações, propósitos, planos futuros, vivência em família, sociedade, dentre outros.

Em ambas as pesquisas, os(as) técnicos(as) mencionaram atendimentos em grupo e oficinas como ações relevantes, já como justificativas para a não adesão a estes espaços, os(as) profissionais informaram, sobretudo, a indisponibilidade dos(as) adolescentes por estarem trabalhando ou por não se interessarem por tais atividades.

Neste íterim, cabe destacar que, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, as atividades desenvolvidas pelo SMSE-MA devem priorizar dimensões, como direitos humanos, ética, cidadania, compartilhamento de vivências e experiências marcantes na trajetória dos(as) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Tais atividades podem se voltar, por exemplo, à promoção de palestras, passeios pela cidade, atendimento individual e em grupo, inserção em serviços e espaços não acessados anteriormente, etc. Logo, conforme as pesquisas realizadas, as atividades desenvolvidas pelos(as) técnicos(as) atuantes em Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto estão em conformidade com o preconizado na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

# NAT EM MOVIMENTO

O referido documento, entretanto, afirma que a oferta de oficinas culturais, artísticas, esportivas e de lazer não compete aos SMSE-MAs, uma vez que, para tanto, faz-se necessária articulação com a rede socioassistencial e com equipamentos e serviços de outras políticas públicas. Tal articulação também é realizada, objetivando contribuir para o acompanhamento do caso, assim como conhecer, atuar e intervir na rede pela qual o(a) adolescente é atendido.

A articulação setorial e intersetorial foi mencionada pelos(as) profissionais como sendo a maior dificuldade à efetividade dos SMSE-MAs. Salienta-se que estes(as) entrevistados(as) buscam parcerias e realizam articulações, a fim de serem oferecidas oficinas e atividades culturais, artísticas, esportivas e de lazer, bem como inserirem os(as) adolescentes em espaços e serviços pertinentes. Apesar desta função não ser da competência destes profissionais, os entraves para a efetiva articulação com as respectivas políticas públicas desdobram em que a desempenhem, a fim de que os(as) jovens não sejam privados deste acesso.

Em ambos os estudos, referente às intervenções com as famílias, observa-se a valorização para que estas sejam partes integrantes e ativas no processo de cumprimento das medidas socioeducativas; para tanto, sinalizam, como ações, atendimentos individuais e em grupo, inserção em atividades coletivas internas e externas, visitas domiciliares, e encaminhamentos para as redes setorial e intersetorial.

O trabalho desenvolvido com as famílias, também, evidencia singularidades nas propostas de atuação; observa-se que, no intuito de atingir os objetivos pertinentes, os(as) técnicos(as) se utilizam de intervenções, considerando as particularidades e realidades de cada família e cada território. Como exemplo, destacam-se as falas de técnicos(as) entrevistados(as) na primeira pesquisa, ao relatarem o acompanhamento dos(as) adolescentes e, por vezes, de seus familiares em atividades em seus territórios, a fim de conhecerem e acessarem os serviços disponíveis naquela rede.

Há de se destacar que o(a) adolescente autor(a) de ato infracional não deve ser concebido como distinto(a) dos demais indivíduos que se encontram na fase de desenvolvimento da adolescência e, portanto, o artigo 6º do ECA evidentemente também se destina a este público, de modo que devem ser compreendidos como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Logo, a família e a comunidade exercem papel fundamental na constituição e desenvolvimento destes sujeitos.

Salienta-se, ainda, que os parâmetros dos SMSE-MAs encontram-se definidos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais<sup>33</sup>, a qual expõe como seus objetivos:

---

<sup>33</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

# NAT EM MOVIMENTO

1. Realizar acompanhamento social ao adolescente durante o cumprimento da medida, bem como sua inserção em outros serviços e programas socioassistenciais e de outras políticas públicas setoriais;
2. Criar condições que visem à ruptura com a prática do ato infracional;
3. Estabelecer contratos e normas com o adolescente a partir das possibilidades e limites de trabalho que regem o cumprimento da medida;
4. Contribuir para a construção da autoconfiança e da autonomia dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas;
5. Possibilitar acessos e oportunidades para ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências;
6. Fortalecer a convivência familiar e comunitária. (MDS, 2009, p. 34).

Segundo a normativa, a execução do serviço deve promover atenção socioassistencial; realizar acompanhamento, considerando a responsabilização dos(as) adolescentes; viabilizar o acesso a direitos e serviços; promover reflexão, a fim de ressignificar a prática de ato infracional. Este acompanhamento deve ter frequência mínima semanal, visando, desta forma, garantir ação continuada de modo sistemático.

Diante do exposto, ressalta-se que as atividades desenvolvidas pelos(as) técnicos(as) atuantes em Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto estão em consonância ao preconizado na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Considerando que as pesquisas demonstraram que os(as) técnicos(as) seguem as orientações e legislações pertinentes para desenvolverem sua atuação em busca dos objetivos das MSE-MAs, é importante destacar as capacitações continuadas, informadas pela maioria dos(as) técnicos(as), as quais não têm como foco padronizar os trabalhos desenvolvidos nos SMSE-MAs e sim, agregar novos conhecimentos que auxiliam na atuação junto aos(as) adolescentes e suas famílias, inclusa a promoção de reflexão em relação ao ato cometido, o processo de responsabilização aliado à proteção social, o estabelecimento de novos vínculos comunitários, e a inserção em espaços e serviços não acessados anteriormente.

As pesquisas apresentam que, mesmo diante das dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento do trabalho, os(as) profissionais dos SMSE-MAs obtêm êxito no estabelecimento de vínculos com os(as) adolescentes; viabilizam a realização de cursos; auxiliam a melhorar a relação familiar e com amigos(as); promovem reflexões que desdobram em mudanças de comportamento e de perspectiva, assim como na construção de planos futuros; emitem orientações específicas com relação à saúde, principalmente, relacionadas ao uso de drogas, dentre outros.



# NAT EM MOVIMENTO

Diante do exposto, percebe-se que a diversidade na forma de atuação dos(as) técnicos(as) de medidas socioeducativas em meio aberto espelha-se em atendimentos conforme as demandas individuais, encaminhadas e trabalhadas de acordo com os recursos tanto dos SMSE-MAs quanto das redes socioassistencial e intersetorial. Concomitantemente, salienta-se que as dificuldades prevalentes, conforme ambas as pesquisas, foram: dinâmica e estrutura dos SMSE-MAs e problemáticas relacionadas à articulação com as redes setorial e intersetorial.

Sendo assim, evidencia-se a importância de que os serviços das referidas redes compreendam que o(a) adolescente não é responsabilidade apenas do SMSE-MA; urge que se entenda a condução da medida socioeducativa em meio aberto como concernente a diversas políticas públicas e não, a um serviço isolado.

Conforme o Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto<sup>34</sup>:

Além da escuta qualificada, que possibilita a reflexão em relação ao ato cometido, o processo de responsabilização aliado à proteção social, permitirá o comprometimento do adolescente com a sua escolarização, com a sua saúde, com o estabelecimento de novos vínculos comunitários e a adesão às oportunidades ofertadas a ele de profissionalização, de inserção no mercado de trabalho e de acesso a bens e equipamentos culturais. Decorre, daí, a importância da intersectorialidade para o atendimento socioeducativo, à medida que a responsabilização se efetiva também por meio do trabalho em rede. (MDS, 2016, p. 52).

É preponderante que as redes setorial e intersetorial de atendimento compreendam que os(as) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, assim como quaisquer outros(as) adolescentes, são públicos alvo de suas ações. A fim de concebê-los(as) desse modo, é fundamental considerarem a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, as quais vivenciam a fase da adolescência, cujos aspectos os(as) permeiam e não esvanecem mediante o cometimento de atos infracionais. Estes não devem caracterizar os(as) jovens de tal modo que se crie uma categoria, em separado, de adolescentes; ao contrário, é premente que sejam vistos(as) como indivíduos que se encontram nesta fase da vida e, portanto, devem ser focos de ações que lhes propiciem orientação, reflexão, continência, acolhimento, bem como permitam a ampliação de experiências, conhecimentos, habilidades, possibilidades, com o intuito de que deixem de se sentirem restritos a poucas opções – dentre as quais, os atos infracionais costumam estar inclusos –, para então, poderem realizar escolhas efetivas em seus percursos de vida.

---

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Caderno de Orientações Técnicas: Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto. Brasília, 2016.

## 5. REFERÊNCIAS

Articulação das Entidades que Executam Medidas Socioeducativas em Meio Aberto na Cidade de São Paulo. Levantamento de Dados SMSE/MA. São Paulo, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Caderno de Orientações Técnicas: Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto. Brasília, 2016.

Lei nº 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2018.

Lei nº 12.594 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, de 18 de janeiro de 2012.

Área da Infância e Juventude NAT/MPSP. Avaliação dos Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto do Município de São Paulo, 2015.

Área da Infância e Juventude NAT/MPSP. Panorama dos Serviços de Medidas Socioeducativa em Meio Aberto, 2018.



NAT EM MOVIMENTO

**EDUCAÇÃO**

---



# NAT EM MOVIMENTO

## **A ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE ASSESSORIA TÉCNICA PSICOSSOCIAL (NAT) JUNTO AO GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE EDUCAÇÃO (GEDUC): EXPERIÊNCIA DE TRABALHO DO NAT-RIBEIRÃO PRETO**

### **THE WORK OF THE TECHNICAL PSYCHOSOCIAL ASSISTANCE CENTER (NAT) WITH THE SPECIAL GROUP OF EDUCATION (GEDUC): NAT-RIBEIRAO PRETO'S WORK EXPERIENCE**

Alice Vieira de Albuquerque<sup>35</sup>

Pâmela Migliorini Claudino da Silva<sup>36</sup>

Rachel Fernanda Matos dos Santos<sup>37</sup>

Marcelo Pedroso Goulart<sup>38</sup>

Naul Luiz Felca<sup>39</sup>

## **RESUMO**

O Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) foi criado, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, em dezembro de 2010, através do Ato Normativo nº 672, com o objetivo de garantir atuação integrada, coordenada e concentrada nas questões referentes às políticas públicas de educação e à tutela dos interesses transindividuais relacionados à educação. Em abril de 2016, constituiu-se o Núcleo Regional de Ribeirão Preto (NRP). Isto posto, este artigo objetiva apresentar a experiência de trabalho do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – área regional de Ribeirão Preto (NAT-RP) junto ao GEDUC-NRP, descrevendo as principais ações desenvolvidas e os resultados alcançados até então. Buscou-se apresentar a participação do NAT-RP no processo de elaboração do Programa de Atuação Regional do GEDUC-NRP (2016-2019), que definiu objetivos e metas para oito temas: Educação Infantil; Financiamento da Educação; Gestão Democrática; Qualidade do Ensino; Educação Especial; Educação no Campo; Educação de Jovens e Adultos e Educação no Atendimento Socioeducativo. Para cada um, construiu-se um projeto executivo, de mesmo nome, que estabeleceu metas e ações específicas a serem executadas neste quadriênio. De forma mais ilustrativa, discutiu-se uma demanda específica de atendimento e os seus desdobramentos. Acredita-se que o trabalho do NAT-RP junto ao GEDUC-NRP tem proporcionado uma experiência extremamente positiva e relevante no que diz respeito à qualificação técnica e aos resultados obtidos. Ademais, com uma proposta de atuação

---

<sup>35</sup>Mestre em Filosofia e Metodologia das Ciências pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, analista de promotoria I - psicóloga do NAT, Ribeirão Preto.

<sup>36</sup>Mestre em Ciências da Saúde pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, analista de promotoria I – assistente social do NAT, Ribeirão Preto.

<sup>37</sup>Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista – UNESP-Franca, analista de promotoria I – assistente social do NAT, Ribeirão Preto.

<sup>38</sup>Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista – UNESP-Franca, promotor de justiça aposentado do Ministério Público, Ribeirão Preto, atuou como promotor de justiça do GEDUC de fevereiro de 2016 a março de 2018.

<sup>39</sup>Mestre em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, promotor de justiça do Ministério Público, Ribeirão Preto, atualmente é promotor de justiça do GEDUC.

# NAT EM MOVIMENTO

inovadora, o GEDUC-NRP propõe ao Ministério Público a adesão a uma prática sociotransformadora, pautada em inovações políticas, estruturais e culturais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação. GEDUC-NRP. NAT-RP. Ministério Público. Atuação. Sociotransformadora.

## **ABSTRACT**

*By Regulatory Act nº 6720 approved by Public Prosecutor's Office, Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) was created in December 2010 and aims at ensuring an integrated, coordinated and focused work towards Educational Policy, as well as the protection of educational collective rights. This article proposes an introduction to the work developed by Nucleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) in Ribeirao Preto GEDUC (NRP), established at this city in April 2016. We have described the main actions carried out and achievements obtained so far. Considering the importance of NAT-RP through the process of drafting GEDUC's Regional Programme (2016-2019), goals and targets for eight pre-defined themes were presented: childhood education; education funding; democratic management at school; education quality; special needs education; countryside education; youth and adults education; education and socio-educational measures for adolescent offenders. An Executive-Project was developed for each theme, establishing specific targets and actions to be carried out during a four years period. Based on results achieved, we believe that NAT RP team and GEDUC-NRP are providing an extremely positive and relevant experience in relation to technical quality to provide rights. Furthermore, considering its innovative work proposal, GEDUC-NRP ascribes a transforming practice to the Public Prosecutor's Office, regarding political, structural and cultural innovations.*

**KEYWORDS:** Education; GEDUC-NRP; NAT-RP; Public Prosecutor's Office

## **1. INTRODUÇÃO**

O Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) foi criado, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, através do Ato Normativo nº 672 (SÃO PAULO, 2010), que estabeleceu que este se constituísse por Núcleos de Atuação Regional integrados por promotores de justiça com atuação nas áreas de infância e juventude, direitos humanos e consumidor, designados pelo Procurador-Geral de Justiça<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup>Artigo 1º do Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010, que cria o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo e dá outras providências.

# NAT EM MOVIMENTO

O objetivo do GEDUC é garantir atuação integrada, coordenada e concentrada nas questões referentes às políticas públicas de educação e à tutela dos interesses transindividuais relacionados à educação, conforme as atribuições descritas no Art. 2º do Ato Normativo<sup>6</sup>.

Durante seis anos, o Núcleo de Atuação Regional de São Paulo foi o único a existir no Estado, atuando nos municípios pertencentes a esta comarca. Em abril de 2016, foi criado o Núcleo Regional de Ribeirão Preto (NRP) e dois meses depois o de Presidente Prudente.

Na perspectiva de uma atuação proativa, com maior eficiência e eficácia, os Núcleos Regionais passaram a fundamentar as suas ações em prioridades, norteadas pelo Plano Geral de Atuação do Ministério Público (PGA)<sup>41</sup> e eleitas a partir de escuta da sociedade, através de audiências públicas, de reuniões técnicas com representantes da comunidade científica (pesquisadores e docentes de universidades) e de reuniões internas com agentes políticos e administrativos do Ministério Público.

Isto posto, este artigo tem por objetivo apresentar a experiência de trabalho do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) – área regional de Ribeirão Preto junto à equipe do GEDUC-NRP, descrevendo as principais ações desenvolvidas e os resultados alcançados até então.

## 2. GEDUC – NÚCLEO DE RIBEIRÃO PRETO

Visando a otimização do trabalho e a busca pela efetividade na atuação, o GEDUC-NRP, para definir a sua área de extensão, fundamentou-se na forma como os poderes públicos organizam-se espacialmente para a implementação de políticas públicas (GOULART et al., 2016). Assim, definiu-se que seriam utilizados os critérios de abrangência das diretorias de ensino da região, mais especificamente as de Ribeirão Preto e de Sertãozinho, cuja extensão assemelha-se à área regional da Promotoria de Ribeirão Preto. São, no total, 22 municípios, sendo que 14 destes são sedes de comarca.

Definida a base regional, o próximo passo foi elaborar o seu programa de atuação. Para tanto, buscou-se construí-lo de forma democrática, através do diálogo com a sociedade e com a comunidade científico-acadêmica e, posteriormente, do debate com equipe técnica do Ministério Público – NAT-Ribeirão Preto.

Este processo seguiu um cronograma de reuniões e audiências públicas, que se estendeu por quatro meses – de abril a agosto de 2016. Primeiramente, foram realizadas três reuniões com promotores de justiça das promotorias da base territorial do GEDUC-NRP, a fim de esclarecê-los quanto ao trabalho a ser desenvolvido e buscar parcerias, para a implementação de ações conjuntas. Neste ínterim,

---

<sup>41</sup>Plano Geral de Atuação do Ministério Público de São Paulo-2016, disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/plano\\_geral\\_atuacao\\_educ\\_cao\\_civel](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/plano_geral_atuacao_educ_cao_civel)>.



# NAT EM MOVIMENTO

ocorreram três reuniões preparatórias para as audiências públicas – duas em Ribeirão Preto e uma em Sertãozinho.

As audiências propriamente ditas, três no total, aconteceram nas cidades de Ribeirão Preto, Altinópolis e Sertãozinho. Todas com um número significativo de participantes, que tiveram espaço para manifestar as suas demandas e sugestões, proporcionando debates amplos e o exercício da participação democrática. A equipe interna do GEDUC-NRP (formada pelo promotor de justiça, oficial de promotoria<sup>42</sup>, auxiliar de promotoria<sup>43</sup> e estagiários<sup>44</sup>), com o apoio técnico do NAT-Ribeirão Preto (duas assistentes sociais e uma psicóloga), elencou todos os temas discutidos, analisando, posteriormente, os que foram mencionados simultaneamente nos três espaços.

De posse destas informações, profissionais do GEDUC-NRP e do NAT-RP reuniram-se com docentes/pesquisadores dos Departamentos de Educação e de Psicologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (FFCLRP-USP), com o objetivo de discutir os temas relacionados nas audiências e planejar as estratégias de atuação.

Complementou este processo, a realização de oito reuniões entre as equipes do GEDUC-NRP e do NAT-RP, momentos em que foi possível problematizar questões importantes surgidas nas audiências e, também, algumas que, embora não tenham sido citadas nestes espaços, foram identificadas pelas profissionais do NAT-RP, a partir de sua experiência no trabalho de assessoria técnica aos promotores de justiça da área regional de Ribeirão Preto.

Ao fim desta etapa, subsidiado pelas diretrizes do PGA, foi elaborado o Programa de Atuação Regional (2016-2019), que estabeleceu objetivos e metas para oito temas: Educação Infantil; Financiamento da Educação; Gestão Democrática; Qualidade do Ensino; Educação Especial; Educação no Campo; Educação de Jovens e Adultos e Educação no Atendimento Socioeducativo. Para cada um destes temas, foi construído um projeto executivo, de mesmo nome, que definiu as metas e as ações específicas a serem executadas neste quadriênio.

Cabe ressaltar que Projeto Executivo configura-se como um novo paradigma, que pode ser denominado de Promotoria de Projetos. Trata-se de uma atuação planejada que pretende, do ponto de vista funcional, alcançar eficiência e eficácia, exigindo dos agentes políticos e administrativos do Ministério Público uma postura prática e reflexiva, proativa e resolutiva<sup>8</sup>. Busca-se, portanto, evitar a judicialização, através da solução do conflito pelo consenso e construção coletiva.

---

<sup>42</sup> Luciana Masson Leoncini.

<sup>43</sup> Gabriela Mendonça Oliveira

<sup>44</sup> Camila Menah e Leonardo Rosado

### 3. PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO NAT-RP JUNTO AO GEDUC-NRP

O NAT-RP, composto por três técnicas (duas assistentes sociais e uma psicóloga) como mencionado anteriormente, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), tem como área de atuação a regional administrativa de Ribeirão Preto, composta por 63 municípios, distribuídos em 35 Promotorias de Justiça. O trabalho deste Núcleo abrange áreas como infância e juventude, direitos humanos e educação, as quais envolvem as diversas políticas públicas voltadas aos direitos sociais, sobretudo aqueles que dispõem sobre os interesses difusos e coletivos.

Neste sentido, é importante ressaltar que o NAT-RP não possui atuação exclusiva junto ao GEDUC-NRP e, portanto, compartilha suas demandas com as demais promotorias de justiça da região. Na área de educação, além das solicitações encaminhadas pelo GEDUC-NRP, também são atendidas demandas de promotorias de justiça com atribuições nesta área, em que comumente são solicitadas visitas institucionais e análises de programas e projetos de unidades escolares de educação infantil, ensinos fundamental e médio, educação especial, dentre outras demandas referentes à temática.

Quanto ao trabalho desenvolvido junto ao GEDUC-NRP, objeto de descrição neste artigo, ressalta-se que o NAT-RP participou ativamente das discussões e do processo de elaboração do Programa de Atuação Regional (PAR) e tem desenvolvido diversas ações nele previstas, além de atender demandas pontuais que chegam por meio de denúncias e solicitações diversas. Estas atividades, portanto, serão descritas no item a seguir, apontando-se as principais formas de atuação deste Núcleo de Assessoria Técnica. De forma ilustrativa, o item subsequente abordará uma demanda específica e seus desdobramentos.

#### 3.1 EDUCAÇÃO INFANTIL

Neste tema, abordado no Projeto 1 do Programa de Atuação do GEDUC-NRP, o NAT-RP participou de forma mais ativa dos seguintes processos:

- Foram realizados levantamentos e diagnósticos nos municípios da base territorial do GEDUC-NRP quanto à demanda por vagas em creche, a fim de se verificar a adequação ou o déficit de vagas em cada um deles, o que ensejou na assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), norteados por um plano de expansão de vagas em creches, com a previsão de criação de novas vagas e a adequação da oferta, conforme previsto no Plano Nacional de Educação. Infelizmente, quanto ao município de Ribeirão Preto, não foi possível, até esta oportunidade, estabelecer consenso quanto à absorção da demanda por vaga em creche, bem como quanto à efetivação do Plano Municipal de Educação, o que obrigou o GEDUC a judicializar as demandas.

# NAT EM MOVIMENTO

- Nos municípios que não assinaram o TAC, justificando que já atendem toda a demanda por vaga em creche, foram solicitadas ao NAT-RP visitas às unidades de educação infantil (creches e pré-escolas), com o intuito de verificar a qualidade do atendimento.
- No que se refere à qualidade da educação infantil, têm sido realizadas visitas em creches e pré-escolas públicas e conveniadas, em alguns municípios que abrangem a base territorial do GEDUC-NRP, a fim de se analisar a adequação da infraestrutura física, do quadro de pessoal, dos recursos pedagógicos e de acessibilidade. Para isto, foi elaborado um projeto de atuação do NAT-RP, o qual será descrito no item relativo à ilustração de uma atividade.
- Ainda sobre o tema qualidade, foi solicitada ao NAT-RP a realização de visitas às 20 unidades de educação infantil de Ribeirão Preto conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de verificar a qualidade do atendimento e entender como se dão os processos de transferência de recursos e de supervisão técnica realizada pelo poder público.

Neste caso, foi elaborado um cronograma de visitas para o segundo semestre de 2018, as quais têm sido realizadas em conjunto com a pedagoga<sup>45</sup> do Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEx) do MPSP e com estudantes do quarto ano de psicologia da FFCLRP-USP<sup>46</sup>, através de parceria com uma docente da graduação e coordenadora da pós-graduação do Departamento de Psicologia da FFCLRP-USP<sup>47</sup>, que tem supervisionado os trabalhos.

O contato com a universidade tem contribuído significativamente para as discussões quanto à qualidade da educação infantil, bem como para os processos de elaboração de instrumentais e metodologias de visita e de produção de relatórios. Este processo tem se dado através da realização periódica de reuniões de supervisão, que contam com a participação das técnicas do NAT-RP, da docente e dos estagiários da FFCLRP-USP.

Este Núcleo de Assessoria Técnica também participou das discussões, em reuniões com o promotor de justiça do GEDUC-RP e docentes dos cursos de pedagogia e de psicologia da FFCLRP-USP, sobre estratégias de atuação para viabilizar a adequação da infraestrutura física, do quadro de pessoal, dos recursos pedagógicos e de acessibilidade das novas creches e pré-escolas públicas ou conveniadas, tanto as que estão em processo de construção quanto as que virão a ser construídas. Após definidos alguns parâmetros que garantam a qualidade destes espaços, com base na legislação vigente, o promotor de justiça expediu recomendação aos municípios, cujos itens apontados deverão ser considerados na construção destas novas unidades.

---

<sup>45</sup> Daniele Piassa

<sup>46</sup> Bianca Oliveira de Macedo, Leticia Michele Stencil e Raul Gomes de Almeida.

<sup>47</sup> Professora Dr.<sup>a</sup> Ana Paula Soares da Silva.



Está prevista, ainda, na medida em que novas creches e pré-escolas forem sendo construídas, a realização de visitas de inspeção, a fim de verificar o cumprimento da recomendação, que possivelmente deverão ser acompanhadas pelo NAT-RP.

### 3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO

Esta temática, tratada no Projeto 3<sup>48</sup> do PAR do GEDUC-NRP, foi acompanhada pelo NAT-RP sobretudo nas discussões realizadas através de reuniões e encontros com docentes da FFCLRP-USP, nas quais foi proposta a realização de cursos de formação referentes ao assunto aos gestores e conselheiros municipais da educação.

Ademais, o GEDUC-NRP solicitou informações aos municípios quanto ao funcionamento das Conferências Municipais de Educação, dos Conselhos Municipais de Educação, dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dos Conselhos de Escola e dos Fóruns Permanentes de Educação. Após o envio das informações, que foram compiladas pelos estagiários do GEDUC-NRP, a equipe do NAT-RP tem analisado os dados, a fim de elaborar diagnósticos e contribuir na proposição de estratégias de atuação.

O GEDUC-NRP também levantou discussões e tem acompanhado os municípios quanto ao processo de escolha dos diretores de escola, a fim de garantir critérios técnicos de mérito e desempenho e participação da comunidade escolar. O NAT-RP tem acompanhado estes processos, participando de reuniões e auxiliando na proposição de estratégias de intervenção.

### 3.3 QUALIDADE DO ENSINO

No Projeto 4 do PAR, que versa sobre a qualidade do ensino, este Núcleo de Assessoria Técnica tem participado das seguintes atividades:

- Foram solicitadas informações aos municípios quanto ao aperfeiçoamento continuado dos profissionais da educação, que estimule, inclusive, temáticas relacionadas à democratização do ensino e da escola; ao acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e à participação das famílias no cotidiano escolar. Após o envio das informações, que foram

---

<sup>48</sup> Destaca-se que o NAT-RP ainda não teve atuação nos Projetos 2 (Financiamento da Educação) e 7 (Educação de Jovens e Adultos) do Programa de Atuação do GEDUC-NRP.

# NAT EM MOVIMENTO

compiladas pelos estagiários do GEDUC-NRP, a equipe do NAT-RP tem analisado os dados, a fim de elaborar diagnósticos e contribuir na proposição de estratégias de atuação.

- Ainda no que se refere à qualidade do ensino, o Programa de Atuação prevê o fomento à intersetorialidade no atendimento dos estudantes e de suas famílias. Neste sentido, na cidade de Ribeirão Preto, foram realizadas diversas reuniões com a diretora regional de ensino e diretores de escolas, estabelecendo-se um grupo de trabalho, que contou com a participação das técnicas do NAT-RP e de profissionais dos serviços da rede (educação, assistência social, saúde e Conselho Tutelar), de forma a propor fluxos de encaminhamentos aos equipamentos e maior resolutividade às principais demandas que permeiam a dinâmica escolar, identificando, ainda, as dificuldades mais emergentes na rede e possibilidades para o seu enfrentamento.

## 3.4 EDUCAÇÃO ESPECIAL

Em relação à educação especial, tema abordado pelo GEDUC-NRP em seu Programa de Atuação (Projeto 5), também foram solicitadas informações aos municípios de sua base territorial quanto à oferta de cursos e formação continuada sobre esta temática a professores e demais profissionais da educação nas respectivas redes de ensino, quanto às demandas existentes e aos procedimentos adotados para a oferta de educação especial.

Após o envio das informações, que foram compiladas pelos estagiários, a equipe do NAT-RP auxiliou na análise dos dados, processo este que contou com a participação de especialistas no assunto, professoras dos cursos de pedagogia da FFCLRP-USP, da UNESP/Araraquara e da UFSCar, que realizaram diagnósticos e contribuíram para a proposição de ações.

Estas docentes universitárias realizaram, ainda, um curso de formação aos gestores municipais de educação e gestores de unidades escolares, que abordou o tema e no qual também está previsto o assessoramento aos municípios, para a oferta da educação especial segundo os princípios e as diretrizes legais.

## 3.5 EDUCAÇÃO DO CAMPO

A educação do campo, abordada no Projeto 6 do PAR, teve a participação do NAT-RP nos seguintes processos:

- Foram realizadas visitas e reuniões periódicas nos cinco assentamentos rurais da reforma agrária localizados na base territorial do GEDUC-NRP, nos municípios de Ribeirão Preto,

# NAT EM MOVIMENTO

Pitangueiras, São Simão, Serra Azul e Batatais. Estas visitas e reuniões tiveram como objetivo o levantamento de demandas de sua população em relação à educação, verificando-se desde a oferta de educação infantil, ensinos fundamental e médio, cursos técnicos e profissionalizantes e educação de nível superior.

- Foram identificadas dificuldades relacionadas ao transporte dos alunos para as escolas nas cidades, à ausência de projetos políticos pedagógicos (PPP) que abordem as especificidades da vida no campo e de cursos técnicos e profissionalizantes que também atendam as demandas rurais, incentivando, desta forma, a valorização da vida no campo, sobretudo aos adolescentes e jovens.
- A partir das principais demandas constatadas, o GEDUC-NRP mediou a interlocução com as Diretorias Regionais de Ensino, com as Secretarias Municipais de Educação, com as unidades escolares e com o Centro Paula Souza, com o intuito de levantar possibilidades para o enfrentamento destas dificuldades. A interlocução com o Centro Paula Souza possibilitou, por exemplo, a oferta de cursos, que atendessem aos interesses externados pelos próprios assentados.
- Em relação às demandas pontuais, referentes ao transporte, à oferta de atividades de contraturno escolar e de outras disponíveis no município, foram realizadas reuniões e audiências, a fim de saná-las.
- Quanto à ausência de PPP das unidades escolares que abordem as especificidades do campo, foram realizadas audiências e reuniões para orientações aos municípios, através de parceria com docentes do curso de psicologia da FFCLRP-USP, além da oferta, no segundo semestre de 2018, de um curso de formação, que terá a participação de representantes dos cinco municípios com assentamentos rurais e que discutirá a temática da educação no campo. Neste curso, está prevista não apenas a formação teórica, mas a problematização dos casos e a realização de atividades práticas de revisão dos projetos pedagógicos e a inclusão de temas e propostas de atuação, que atendam às demandas dos estudantes que vivem em assentamentos. O NAT-RP tem acompanhado este processo e participado das discussões e das atividades propostas.

### 3.6 EDUCAÇÃO NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

O Projeto 8 do PAR, que versa sobre a educação no atendimento socioeducativo, surgiu a partir de uma demanda indicada pelas técnicas do NAT-RP ao promotor de justiça do GEDUC-NRP.

Atendendo a solicitações de Promotorias da Infância e Juventude, este Núcleo de Assessoria Técnica realiza visitas periódicas aos centros de atendimento socioeducativo que pertencem à área regional de Ribeirão Preto, desde 2012. Desta forma, constatou-se uma série de dificuldades no



# NAT EM MOVIMENTO

tocante à oferta de educação aos adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado.

A partir destas visitas, foram problematizados temas referentes à infraestrutura física e à superlotação dos centros de internação, à defasagem de recursos humanos e de recursos pedagógicos, bem como à proposta pedagógica do ensino regular, através de classes multisseriadas e que necessitariam de análise especializada de um profissional da área da pedagogia. Ademais, o NAT questionou se a oferta de cursos profissionalizantes e de arte e cultura se fundamentam nos interesses, aptidões e habilidade dos adolescentes e discutiu algumas dificuldades e falhas na interlocução com as diretorias de ensino, com as escolas vinculadoras e com as escolas da rede, para a garantia da continuidade dos estudos destes adolescentes após o período de internação.

No que se refere às medidas socioeducativas em meio aberto, foram identificadas questões relacionadas às dificuldades para a oferta de vagas aos adolescentes na rede pública de educação, bem como a relação que as escolas possuem com estes jovens, que na grande maioria dos casos é permeada por preconceitos, estigmas e desinteresse, culminando em um grande percentual de evasão escolar.

Tais discussões foram feitas com o promotor de justiça do GEDUC, resultando na elaboração de um projeto de atuação para este tema, cujas metas envolvem todos os pontos problematizados pelo NAT-RP.

Nestes primeiros anos de atuação, o GEDUC-NRP tem priorizado os objetivos e metas relacionados aos centros de internação. Neste sentido, ocorreram diversas reuniões e audiências, além da realização de visitas às unidades de internação, feitas pelas técnicas do NAT, acompanhadas pela pedagoga do CAEx, para a elaboração de diagnóstico e da proposição de estratégias de atuação.

Têm sido realizados acordos e tratativas junto às diretorias regionais de ensino, às escolas vinculadoras e à Divisão Regional Norte da Fundação CASA, como também acompanhados os processos de elaboração dos projetos políticos pedagógicos dos centros de internação e o funcionamento de seus conselhos gestores, para que possam garantir a gestão democrática e a participação dos adolescentes e familiares nas tomadas de decisões.

### **3.7 SOLICITAÇÕES DIVERSAS**

É importante destacar que, além das atividades desenvolvidas pelo NAT-RP junto ao GEDUC-NRP para o cumprimento dos objetivos e metas traçados em seu Programa de Atuação, outras

# NAT EM MOVIMENTO

solicitações são recebidas, para atendimento de procedimentos administrativos de acompanhamento e inquéritos civis abertos em decorrência de denúncias e demandas em geral encaminhadas ao GEDUC-NRP.

Neste sentido, entre os anos de 2016 e o primeiro semestre de 2018, o NAT-RP atendeu as seguintes solicitações encaminhadas pelo GEDUC-NRP, das quais algumas se deram através de atendimentos pontuais com a realização de visitas técnicas e a elaboração de relatórios e outras estão sendo acompanhadas de forma mais sistemática:

- Realização de visitas técnicas em duas unidades de educação infantil de Ribeirão Preto, sendo uma delas particular e a outra municipal;
- Realização de visitas técnicas em três escolas municipais de ensino fundamental de Ribeirão Preto;
- Realização de visita em uma escola estadual de ensino médio de nível técnico em Ribeirão Preto;
- Acompanhamento do conselho de escola e da implantação de práticas restaurativas em uma escola de ensino fundamental em Ribeirão Preto;
- Acompanhamento do caso de uma pessoa com deficiência que frequentava a escola Egydio Pedreschi. O atendimento a esta demanda individual ensejou discussões quanto à natureza desta instituição e, após a realização de diversas reuniões, audiências e visitas à escola, bem como a análise de documentos escolares, foi solicitada pelo GEDUC-NRP a reestruturação do atendimento, em conformidade à legislação vigente, como também a alteração de seu projeto político pedagógico. A ideia é a de que a escola, que atende exclusivamente pessoas com deficiência oferecendo oficinas e atividades de cuidados, que perpassam pela política de assistência social e saúde, ressignifique suas ações, no âmbito da educação. Para isto, a proposta é que se torne um centro de qualificação profissional e inclusão no mercado de trabalho para pessoas com deficiência. No tocante a estas discussões, a escola continua sendo acompanhada, através de um processo que tem se dado em parceria com uma docente do curso de pedagogia da FFCLRP-USP, especialista em educação especial. Neste segundo semestre de 2018, têm sido realizadas reuniões periódicas para o processo de reestruturação da instituição, bem como para a elaboração de um PPP que contemple as suas novas características. A Secretaria Municipal de Educação deverá, até o final de outubro deste ano, apresentar a conclusão destes trabalhos;
- Em atendimento a um inquérito civil que verifica uma denúncia referente ao funcionamento dos conselhos de classe nas escolas municipais de Ribeirão Preto, um grupo de trabalho, criado para este fim, elaborou um Guia de Orientação dos Conselhos de Escola. Foi solicitado ao NAT-RP a análise do cumprimento de aspectos mínimos que deveriam ser abordados neste documento.

# NAT EM MOVIMENTO

- Acompanhamento de inquérito civil relacionado à oferta de programa continuado de recuperação paralela nas escolas municipais de Ribeirão Preto.

## 4. ILUSTRAÇÃO DE UMA ATIVIDADE

Uma das ações que vem sendo desenvolvidas atualmente é o “Projeto para Avaliação e promoção da qualidade na Educação Infantil em municípios que compõem a base territorial do GEDUC-NRP”. Ele refere-se às metas 3, 4 e 5 do Tema 1 (educação infantil) do Programa de Atuação Regional (2016-2019).

Tais metas preconizam o uso de instrumentos administrativos e judiciais, para que as instituições de educação infantil já existentes na base territorial do GEDUC-NRP ou que ainda serão instaladas adequem-se às normativas nacionais relativas à infraestrutura, quadro de pessoal, recursos pedagógicos, acessibilidade e diretrizes curriculares.

Os objetivos específicos do projeto, além da avaliação propriamente dita de algumas instituições, contemplam ações que permitem a proposição de uma discussão sobre a qualidade do atendimento oferecido por estas unidades às crianças de 0 a 5 anos e 11 meses.

Para tanto, as intervenções são pautadas em um modelo de avaliação mista: a avaliação externa, por determinação do GEDUC-NRP, realizada por meio de visitas institucionais pela equipe do NAT-RP, acompanhada pelos três estagiários do curso de psicologia da FFCLRP-USP e pela pedagoga do CAEx; e a avaliação interna, baseada em uma proposta de autoavaliação, a ser realizada pelo conjunto da comunidade escolar (professores, demais profissionais, famílias e, se possível, crianças) das instituições que integram o projeto.

O projeto filia-se, assim, a uma proposta de avaliação democrática, que considera os patamares já estabelecidos na área e documentos oficiais, associados à escuta dos diferentes atores institucionais. Também considera a qualidade como uma construção complexa, produzida por um conjunto de elementos relativos a diferentes dimensões articuladas.

As visitas técnicas foram realizadas na semana de 19 a 23 de fevereiro de 2018, por no mínimo dois membros da equipe de avaliação externa mencionada. O instrumento utilizado nas inspeções foi elaborado a partir de consulta aos seguintes documentos:

- Instrumentos de avaliação de qualidade da educação infantil: (i) Indicadores de Qualidade na Educação Infantil – MEC, 2009; (ii) Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana –



# NAT EM MOVIMENTO

SME, 2016; (iii) *Infant/Toddler Environment Rating Scale ITERS-R*; (iv) *Early Childhood Environment Rating Scale – ECERS-R*.

- Documentos nacionais que tratam sobre o tema: (i) Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – MEC 2006; (ii) Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil, MEC 2006; (iii) Critérios para um Atendimento em Creche que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças (MEC 1995/2009).

O instrumento foi elaborado de modo que fossem abordadas as seguintes dimensões das instituições visitadas: (i) caracterização geral; (ii) estruturação legal; (iii) profissionais; (iv) espaço físico; (v) materiais; (vi) tempos; (vii) atividades; (viii) documentação pedagógica; (ix) relação com as famílias; (x) alimentação e promoção de saúde.

Para a escolha dos municípios, foram considerados: o seu porte em relação ao conjunto de cidades que compõem a base territorial do GEDUC-NRP e o atendimento ou não da demanda por vagas na educação infantil. As cidades escolhidas foram: Ribeirão Preto (referência regional, de grande porte e com demanda não atendida); Pitangueiras (médio porte regional e com demanda não atendida); Cássia dos Coqueiros e Santa Cruz da Esperança (pequeno porte com demanda manifesta atendida, conforme alegaram os seus secretários de educação).

Em cada município foram avaliadas duas instituições (uma de administração direta e uma conveniada, se existente) e, em Ribeirão Preto, seis, escolhidas entre as que se situam em regiões com alta demanda por vagas: Regiões Oeste 7 e 8; Norte 2 e 3; Oeste 13, conforme classificação no documento *Localização Geográfica Escolas Públicas e Conveniadas (RIBEIRÃO PRETO, s/d)*.

Para a fase de avaliação interna, será elaborado um calendário prevendo a formação da gestão escolar e professores, através de uma reunião ministrada por especialistas em educação infantil vinculados à FFCLRP-USP, para que tais profissionais possam conduzir, junto com a comunidade escolar, a aplicação da autoavaliação, constante no documento *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil Paulista* (SME, 2016). Destaca-se que este processo de autoavaliação também será acompanhado pela equipe do NAT-RP e pelos estudantes de psicologia participantes do projeto.

A partir dos dados obtidos com a primeira etapa das avaliações, foi elaborado relatório para cada instituição, indicando os pontos principais que merecem atenção e podem, de alguma maneira, comprometer o atendimento ofertado às crianças que as frequentam. Além disso, foram destacados os aspectos positivos identificados em cada creche visitada, com o objetivo de sinalizar e reforçar a manutenção de boas práticas.

# NAT EM MOVIMENTO

Além do diagnóstico individual de cada instituição, foi produzido um relatório síntese indicando os aspectos principais do conjunto das creches visitadas, com o objetivo de obter um panorama geral da qualidade da educação infantil no território especificado. São eles:

- Algumas dimensões da qualidade das instituições de educação infantil avaliadas mostraram-se bastante dependentes das condições físicas, uma vez que, no geral, os equipamentos foram adaptados para o atendimento da criança, o que resulta em: (i) salas com pouco conforto térmico e pouca visibilidade das áreas externas; (ii) poucos espaços abertos que permitam atividades ao ar livre; (iii) organização limitante das atividades em função dos espaços.
- Verificou-se dificuldade de manutenção, de adaptações ou de promoção de melhorias dos prédios e áreas externas (inclusive parquinhos), em virtude de demora no atendimento da Prefeitura às demandas das instituições. As instalações também não são adaptadas para pessoas com deficiência.
- O acesso aos documentos não é imediato; estes nem sempre estão disponíveis nas instituições, o que questiona a publicidade necessária, por exemplo, do projeto político pedagógico e de registros sobre as condições sanitárias e de segurança dos locais.
- A organização dos tempos, no geral, indica predomínio de atividades em sala, com pouca possibilidade de escolha pelas crianças; as rotinas são seguidas sempre pelo conjunto da turma, que realiza as mesmas atividades, na sequência previamente estipulada.
- Sobre os materiais pedagógicos, a situação mais preocupante é em relação aos brinquedos, sendo encontrados, geralmente, em número reduzido, em pouca variedade e sem consideração à diversidade de gênero, cultural ou étnico-racial; somado a isso, o estado de conservação indica ausência de política de substituição e de compra de brinquedos.
- Em relação à formação continuada, as instituições relataram possuir horários destinados ao estudo e ao planejamento pedagógico. Sobre a formação inicial, o quadro de professores das instituições atende a exigência legal de formação em nível superior. Entretanto, alguns municípios lançam mão da contratação de profissional de apoio (monitor, estagiário ou auxiliar), com formação inferior, para compartilhar as ações de cuidado e educação das crianças. Não foram encontradas regulamentações estadual ou municipal sobre a formação mínima necessária para a contratação do profissional de apoio. Assim, a existência de dois profissionais com formação diferenciada acena para a necessária atenção em relação a não fragmentação das ações ditas pedagógicas e de cuidado, pois esta divisão não favorece uma educação infantil que considere a natureza integral da criança e de seus aprendizados.
- A documentação pedagógica é, em geral, bastante frágil e nem sempre os registros servem para mediar as transições entre as turmas e da educação infantil para o ensino fundamental.
- Não está claro o papel que as creches e pré-escolas atribuem às famílias nos PPP. A complementaridade da educação da criança pequena entre família e creche/pré-escola é intrínseca à função da instituição de educação infantil, motivo pela qual esta questão é também central para a qualidade do atendimento. Propostas voltadas às famílias mostraram-

# NAT EM MOVIMENTO

se mais típicas de uma relação de instrução/informação unilateral do que de parceira do trabalho pedagógico.

- A preocupação com a oferta nutricional mostrou-se o ponto mais consolidado no conjunto das instituições. Além do acompanhamento de profissional na elaboração do cardápio, as Prefeituras mantêm parcerias com Universidades que colaboram com as instituições em relação à orientação da formação de hábitos alimentares. Projetos que articulem alimentação à proposta pedagógica, desenvolvidos pelas próprias professoras, poderiam ser potencializados.
- Os berçários (0 a 2 anos), em comparação com os maternais (2 e 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos), apresentaram espaços mais precários e menos adaptados às exigências de qualidade para o atendimento desta faixa etária como, por exemplo, problemas em relação: (i) ao tipo de piso; (ii) material e quantidade de cubas para banhos; (iii) ao espaço para sono e para atividades corporais; (iv) à ambientação dos espaços; (v) à presença de brinquedos e móveis; (vi) à visibilidade entre seus espaços internos (área de sono e de atividades, lactário e fraldário).
- A equipe de supervisão de Ribeirão Preto, que possui sistema próprio de ensino, responsável pela garantia dos padrões mínimos de qualidade, foi mencionada como ativa por uma das instituições conveniadas, não sendo possível compreender a regularidade de suas ações nas demais instituições. Nos municípios que não possuem sistema próprio e estão vinculados às diretorias de ensino (Sertãozinho e Ribeirão Preto), as instituições não relataram sistematização de ações neste sentido e nem das equipes de supervisão de ensino estaduais.
- As instituições que atendem toda a demanda manifesta não necessariamente possuem melhor qualidade do que aquelas com fila de espera.

No tocante à continuidade do projeto, a segunda etapa correspondente à avaliação interna, está prevista para ocorrer durante o segundo semestre de 2018. Após a avaliação dos resultados obtidos nesta segunda fase, eles serão confrontados com os dados resultantes da avaliação externa, com o objetivo de traçar uma comparação, apontando possíveis correlações.

Com base neste quadro geral, visando à superação dos problemas destacados, o objetivo final deste projeto é que, de forma reflexiva e democrática, os municípios possam elaborar um plano de qualidade da educação infantil, com estratégias de curto, médio e longo prazos, para iniciar um movimento no sentido de superá-los. Espera-se que as instituições visitadas avancem no patamar de qualidade em que se encontram.

As metas e estratégias indicadas resultarão em recomendações que serão feitas aos gestores dos municípios, onde se localizam as instituições visitadas. Tais recomendações deverão apontar, especialmente, aspectos referentes à infraestrutura física do local e aos documentos que atestam suas adequações, no que diz respeito à salubridade e segurança; à disponibilidade de recursos materiais em



# NAT EM MOVIMENTO

geral e pedagógicos utilizados nas atividades; à existência e ao acesso à documentação que norteia o trabalho realizado em cada creche; aos registros individuais das crianças e coletivos das turmas no que se refere às intervenções executadas e ao desenvolvimento das mesmas; à relação das instituições com as famílias; à necessidade de implementação e manutenção de estratégias de formação continuada das equipes, tendo como base eixos estruturantes contidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil (Resolução CNE/CEB 05/2009). Em alguns casos, poderá ser apontada a necessidade da ampliação de vagas, através da construção de novas unidades de educação infantil.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de trabalho do NAT-RP junto ao GEDUC-NRP tem proporcionado uma experiência extremamente positiva e relevante no que diz respeito à qualificação técnica e aos resultados obtidos. A proposta de atuação para além de práticas tradicionais, a partir de uma ação proativa, que permite a articulação e a interlocução com a rede educacional e de outras políticas públicas, além do contato com temas diversos, tem gerado um grande aprendizado e possibilitado a aquisição de novos conhecimentos. O contato com docentes de universidades públicas especialistas nestes temas tem sido, talvez, a experiência mais positiva neste processo, ensejando novos olhares e direcionamentos para o exercício profissional.

Além disso, a resolutividade das ações propostas tem se mostrado, se comparado com o atendimento de outras demandas orientadas por práticas mais tradicionais, tais como a realização de visitas institucionais e elaboração de relatórios, muito mais eficaz, com resultados positivos importantes obtidos até o momento e outros que devem ser alcançados a curto, médio e longo prazos.

Algumas dificuldades são inerentes a todo processo e, dentre elas, o acúmulo de trabalho, tendo em vista a complexidade dos temas abordados pelo GEDUC-NRP, como também das demais demandas que são atendidas pelo NAT-RP na área regional de Ribeirão Preto, impossibilita, muitas vezes, um acompanhamento mais próximo e uma dedicação mais intensa às atividades propostas.

Sabe-se, entretanto, que a proposta de atuação do GEDUC-NRP é ainda muito nova na instituição, exigindo, portanto, o rompimento com velhos paradigmas e a adesão a uma prática sociotransformadora, pautada em inovações políticas, estruturais e culturais (GOULART, 2018). Neste sentido, a possibilidade do NAT-RP fazer parte deste processo e contribuir com a sua constituição tem proporcionado uma experiência extremamente rica ao fazer profissional do serviço social e da psicologia no Ministério Público, possibilitando a construção de uma prática muito mais reflexiva e efetiva em seus resultados, no que se refere à garantia de direitos, neste caso, em específico, o direito à educação.

## 6. REFERÊNCIAS

GOULART, M. P. Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos. In: CAMBI, E., ALMEIDA, G. A., MOREIRA, J. C. (orgs.). 30 anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e novos desafios. Ed. D' Plácido. 2018.

GOULART, M. P. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In: ALMEIDA, G. A., CABRAL, R. L. F. (orgs.). Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, v. 1, p. 217-237, 2016. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP\\_Revista\\_Juridica\\_WEB.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

GOULART, M. P. Ministério Público Resolutivo. Jornal Carta Forense, São Paulo, set. 2016. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/ministerio-publico-resolutivo/16918>>. Acesso em: 14 set. 2018.

GOULART, M. P. et al. Programa de atuação Regional 2016-2019. Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC-NRP). Ribeirão Preto, SP, 2016.

RIBEIRÃO PRETO. Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT - Área Regional de Ribeirão Preto. Projeto para avaliação e promoção da qualidade na Educação Infantil em municípios que compõem a base territorial do GEDUC-NRP, Ribeirão Preto, 2018.

RIBEIRÃO PRETO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Secretaria Municipal da Educação. Localização Geográfica Escolas Públicas e Conveniadas, Ribeirão Preto, s/d.

SÃO PAULO (Estado). Ato Normativo nº 672-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010.

Diário Oficial, Poder Executivo, São Paulo, SP, 23 dez. 2010. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/672.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/672.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

# NAT EM MOVIMENTO

## **A ASSESSORIA DO NAT NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE ATUAÇÃO DO GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE EDUCAÇÃO – GEDUC/CAPITAL (2018- 2020)**

**THE ADVISORY DEVELOPED BY THE MEMBERS OF NAT IN THE CONSTRUCTION OF THE PROGRAM OF ACTION TO A PUBLIC PROSECUTOR’S OFFICE EDUCATION GROUP - GEDUC / CAPITAL (2018-2020)**

Cíntia Aparecida da Silva<sup>49</sup>

Isabel Campos de Arruda<sup>50</sup>

Larissa Gomes Ornelas Pedott<sup>51</sup>

### **RESUMO**

Este texto apresenta uma experiência de trabalho de assessoria das Analistas de Promotoria I – Assistentes Sociais e Psicóloga do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT aos Promotores de Justiça do Grupo de Atuação Especial de Educação – GEDUC/Capital – para o processo de construção do Programa de Atuação Especial para o biênio 2018-2020. No decorrer do texto é apresentado ao leitor as análises acerca da instituição Ministério Público, da criação do GEDUC/Capital, do NAT e do trabalho desenvolvido visando uma forma de atuação democrática, em busca da garantia de direitos e defesa da Educação, enquanto Política Pública, dando-se preferência à atuação na esfera extrajudicial. Para tanto, o norte de direcionamento do trabalho teve como pressuposto o estabelecimento de prioridades na atuação ministerial, bem como maior interlocução com a sociedade civil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação, Programa de Atuação, Resolutividade, Interesses Coletivos, NAT, MPSP, GEDUC/Capital

### **ABSTRACT**

*This text describes the advisory work fulfilled by the Public Prosecutor’s Office Analysts (Social Workers and Psychologist) members of a Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – called NAT - to the*

---

<sup>49</sup> Doutora em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Analista de Promotoria I - Assistente Social do MPSP. São Paulo.

<sup>50</sup> Mestre em Serviço Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Analista de Promotoria I - Assistente Social do MPSP. São Paulo.

<sup>51</sup> Mestranda em Educação pelo Programa de Educação e Ciências Sociais – Desigualdades e Diferenças da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP-SP). Analista de Promotoria I - Psicóloga do MPSP. São Paulo.



# NAT EM MOVIMENTO

*Promoters of Justice of the Group of Special Action of Education - GEDUC - for the process of construction of the Program of Action for the biennium 2018-2020. Throughout the text, the reader is presented with the analyzes about the Public Prosecutor's Office, the creation of GEDUC e NAT and the work developed based on a democratic way of acting, seeking the guarantee of rights and defense of Education, as Public Policy, giving preference in the extra-judicial sphere. In order to do so, the main objective of work was to establish priorities in ministerial work, as well as expand dialogue with civil society.*

**KEYWORDS:** Education, Program of Action, Resolutivity, Collective Interests, NAT, MPSP, GEDUC/Capital

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar ao leitor a experiência de construção do primeiro Programa de Atuação do Grupo de Atuação Especial de Educação – GEDUC/Capital<sup>52</sup> para o biênio 2018-2020, que em sua elaboração contou com a assessoria das autoras deste texto – assistentes sociais e psicóloga do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT - aos Promotores de Justiça. A construção do referido documento teve como base a busca pela composição de um processo democrático e em consonância com os novos debates e normativas acerca da atuação do Ministério Público em uma perspectiva resolutiva.

As considerações constantes neste texto tomam por base a experiência acumulada acerca das demandas que aportaram no Ministério Público na área da Educação desde o ano de 2011<sup>53</sup>. Além disso, o debate aqui proposto estará atravessado pelos estudos acerca das mudanças no contexto externo e interno da instituição MP e que acabaram por ampliar suas atribuições no que concerne a defesa de direitos difusos e coletivos, zelando pela exigibilidade de direitos<sup>54</sup>.

Para a construção do Programa de Atuação foram realizadas reuniões de planejamento por toda a equipe que compõem o GEDUC/Capital<sup>55</sup> em conjunto com as Analistas de Promotoria I (assistentes sociais e psicóloga) do NAT. Ademais, visando maior interlocução com as demandas da sociedade

---

<sup>52</sup> O GEDUC/Capital foi criado no ano de 2011 por meio do Ato Normativo nº 672-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010, e iniciou suas atividades em abril de 2011.

<sup>53</sup> A Assessoria das profissionais do NAT aos Promotores do GEDUC/Capital inicia-se no ano de 2012, quando da criação do Núcleo pelo Ato Normativo 724/2012. O NAT integra Assistentes Sociais e Psicólogos com o objetivo de assessorar Promotores de Justiça em direitos difusos e coletivos nas áreas de Direitos Humanos, Educação, Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente.

<sup>54</sup> Para maior aprofundamento deste assunto, indica-se a leitura de Mazzilli (1989), Arantes (2000), Bordalho (2007), Ferraresi (2009), Tejadas (2012), Sadek (2016), Goulart (2013), Silva (2017).

<sup>55</sup> 02 Promotores de Justiça designados; 02 Analistas Jurídico; 04 Oficiais de Promotoria; 01 Estagiária.

# NAT EM MOVIMENTO

foram realizadas 07 Escutas Sociais e 02 Audiências Públicas sobre temas relacionadas à Política de Educação.

Os temas propostos para as Escutas Sociais foram escolhidos com base na análise preliminar das principais demandas encaminhadas ao GEDUC/Capital desde o ano de sua criação e foram realizadas, conforme tabela abaixo:

**TABELA 01 – ESCUTAS SOCIAIS**

<b>DATA</b>	<b>TEMA</b>
30/03/2017 31/03/2017	Reforma do Ensino Médio
24/04/2017	Educação Infantil
11/05/2017	Política Educacional para adolescente em conflito com a lei
18/05/2017	Gestão democrática
25/05/2017	Qualidade da Educação
29/05/2017	Financiamento da Educação
12/06/2017	Educação Especial

Após a realização das escutas sociais, foram realizadas, conforme já mencionado, 02 Audiências Públicas, com as seguintes temáticas:

**TABELA 02: AUDIÊNCIA PÚBLICA**

<b>DATA</b>	<b>TEMA</b>
21/07/2017	Ensino Médio; Política Educacional e adolescente em conflito com a lei; Gestão Democrática
24/07/2017	Financiamento da Educação; Qualidade da Educação; Educação Infantil; Educação Especial

# NAT EM MOVIMENTO

O processo de construção coletiva do Programa de Atuação ainda pôde ser complementado pela análise de 1199 procedimentos arquivados do GEDUC/Capital, que tramitaram no período de maio de 2011 a novembro de 2017. Ressalta-se ainda que as Analistas de Promotoria e os Promotores de Justiça vêm desde o ano de 2012 realizando visitas institucionais à unidades escolares estaduais, municipais, privadas, reuniões com setores específicos das Secretarias Estadual e Municipal de Educação, especialmente nas Diretorias de Ensino, além de participação em espaços de controle social, tais como Fóruns municipal e estadual de educação, buscando constantemente maior aproximação acerca das principais problemáticas impeditivas para a oferta de uma educação de qualidade e identificação de estratégias de atuação do Ministério Público.

Portanto, o texto ora apresentado traz o processo de construção do Programa de Atuação, explanando análises sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido entre GEDUC/Capital e NAT no Ministério Público do Estado de São Paulo em busca da garantia de direitos e defesa da Educação, enquanto Política Pública, dando-se preferência à atuação na esfera extrajudicial.

## **2. MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIREITO À EDUCAÇÃO: NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

Os anos 1980 constituem-se em uma década de significativa ampliação das atribuições do Ministério Público na organização do Estado brasileiro. Esta ampliação se expressa no direcionamento do Ministério Público para a atuação com direitos difusos e coletivos por meio da exigibilidade dos direitos. Cabe sinalizar que a instituição, por mais que atuasse em algumas demandas específicas no campo do direito cível, teve até os anos 1980 sua atuação centrada prioritariamente no campo penal. A atuação institucional nesta área foi de suma importância na organização do Estado a ponto de na formação do Sistema de Justiça brasileiro ser a portadora exclusiva da ação penal pública. Portanto, os processos que desencadearam a ampliação das atribuições institucionais para o campo do direitos sociais e exigibilidade de direitos apresentam-se ainda, 30 anos após, como um imenso desafio institucional, pois requer não somente o respeito à Lei, como a necessidade de reorganização institucional, contratação de novos profissionais, mudança de paradigmas e formação dos profissionais da instituição, sejam eles membros e servidores.

Conforme Arantes (2000) a Lei Complementar nº 40/1981, responsável por dar a base do que poderia se considerar o “novo” Ministério Público, foi a responsável por uniformizar a estrutura institucional do Ministério Público Brasileiro, reafirmando já em seu artigo 1º - que incumbia à instituição a defesa da Constituição e dos interesses indisponíveis da sociedade, perante o Judiciário.

O que se verifica no texto da Constituição Federal de 1988 é na verdade resultado das ações dos Promotores e Procuradores de justiça a partir de 1960. Desse modo, a Constituição de 1988, além de





# NAT EM MOVIMENTO

ampliar substancialmente a missão do Ministério Público, possibilitou aos Promotores de Justiça a ampliação de sua atuação, evidenciando, por exemplo, as possibilidades de ação profissional no campo extrajudicial. (ARANTES, 2000)

Constitucionalmente o Ministério Público tem a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. A função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos na CF/88 assegurados, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Tal questão é melhor compreendida na relação com o artigo 6º do texto constitucional que dispõe que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados”. (BRASIL, 1988)

Portanto, conforme sinaliza Silva (2017) o principal desafio que se coloca à instituição é como contribuir com a concretização dos direitos sociais em uma sociedade que traz traços marcantes de desigualdade social desde a sua formação e onde as principais decisões, que impactam sobremaneira a vida da sociedade como um todo, são historicamente estabelecidas em uma perspectiva não democrática na construção de políticas públicas e, nesse ponto, podemos inserir a própria Política de Educação.

Um dos direitos sociais elencados pela Constituição de 1988 é o direito de todos (as) a uma educação de qualidade. Desta forma, no âmbito da defesa desta garantia, um marco importante foi a criação do Grupo de Atuação Especial de Educação – GEDUC/Capital, no ano de 2011.

Também em razão das crescentes e complexas demandas decorrentes da ampliação das atribuições do Ministério Público na esfera dos direitos sociais foi criado o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT, que conta com profissionais do Serviço Social e Psicologia, com a função de atuar assessorando Promotores de Justiça em questões envolvendo as áreas de Direitos Humanos, Educação, Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente. (ARRUDA, SANTOS, 2012)

Desta forma, a partir da interlocução entre as profissionais do NAT que atuam na área de educação e os Promotores de Justiça do GEDUC/Capital, busca-se a reorganização da atuação do MP nesta área, de forma a trabalhar em maior articulação com os sujeitos que utilizam os serviços, com os movimentos sociais representativos e com atores executores da política pública.

Como o objetivo do presente trabalho será o de apresentar o processo de formulação do Programa de Atuação do GEDUC/Capital, é importante que, após a apresentação de forma sintética do papel do MP na garantia do direito à educação, seja abordada a criação do GEDUC/Capital e do NAT e o desenvolvimento da atuação conjunta envolvendo os profissionais que atuam nestes dois espaços (Promotores de Justiça, Assistentes Sociais, Psicóloga, Analistas Jurídicos, Oficiais de Promotoria e

# NAT EM MOVIMENTO

Estagiária de Direito). Neste processo entendeu-se basilar que as atividades desenvolvidas envolvessem uma aproximação e um maior conhecimento da realidade, sendo desta forma essencial na organização do trabalho, a eleição de prioridades junto aos interlocutores essenciais da comunidade escolar, comunidade científica e movimentos sociais.

### 3. O DIREITO À EDUCAÇÃO E A CRIAÇÃO DO GEDUC/CAPITAL E DO NAT

Como já mencionado, a Constituição de 1988 ampliou substancialmente as atribuições institucionais do Ministério Público, abrindo também a possibilidade de que sua atuação não se desse apenas junto ao poder judiciário, permitindo desta forma ações no âmbito extrajudicial. Assim, ao considerarmos que a Educação compõe no texto constitucional o rol de direitos sociais estabelecidos, o norte da atuação pauta-se na premissa do papel essencial do Estado na oferta de serviços e recursos visando a diminuição das desigualdades sociais.

O MP, então, tem a incumbência de zelar pela concretização dos direitos sociais, destacando-se neste trabalho sua especial função na defesa do direito à educação. Inicialmente, as questões afetas ao direito à educação estavam dissolvidas entre diversas Promotorias de Justiça, ficando a carga da atuação direta de Promotores em suas comarcas de trabalho. Desta forma, problemas relacionados à falta de vagas em creche, por exemplo, eram tratados por Promotorias da Infância e Juventude, enquanto que questões envolvendo educação inclusiva poderiam ser direcionadas aos Promotores de Justiça com atribuição em Direitos Humanos, área da pessoa com deficiência ou aos Promotores da Infância e Juventude, a depender da estrutura da Comarca. Enquanto isso, questões envolvendo educação superior eram analisadas por Promotorias de Patrimônio Público ou Inclusão Social e assim por diante, em uma atuação completamente fragmentada.

Desse modo, não era possível os Promotores de Justiça com acúmulo de atuação em diversos assuntos, se apropriar dos conhecimentos sobre os sistemas educacionais e legislações específicas. Diante disso, entendeu-se a necessidade do estabelecimento de uma atuação mais especializada, sendo que o Ministério Público de São Paulo instituiu, em dezembro de 2010, o Grupo de Atuação Especial de Educação, grupo este que passou efetivamente a atuar em abril do ano de 2011, inicialmente na cidade de São Paulo - Capital do Estado.

O Ato Normativo<sup>56</sup> de criação do GEDUC/Capital dispõe que este tem como objetivo conhecer conceitos, práticas e políticas próprias do campo educacional de forma que possa atuar realizando intervenções necessárias para a garantia do direito fundamental à educação, sem, contudo,

---

<sup>56</sup> Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010 (Protocolado nº 124.640/10).

# NAT EM MOVIMENTO

desconsiderar o protagonismo das comunidades escolares, de gestores, docentes, alunos e familiares na concretização de tal direito.

O GEDUC/Capital tem como atribuições, de forma geral, instaurar diversos procedimentos, dentre os quais, inquéritos civis e ações civis públicas para a proteção dos interesses difusos e coletivos relacionados a todos os níveis e modalidades da educação básica e, no que couber, da educação superior; expedir recomendações, especialmente para explicitar comandos normativos; firmar compromissos de ajustamento de conduta às exigências contidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas demais leis e atos normativos federais, estaduais e municipais.

No exercício de fiscalização dos sistemas estadual e municipal de educação, busca-se o cumprimento dos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação, garantidos mediante planos de carreira para o piso salarial nacional; gestão democrática do ensino público e garantia do padrão de qualidade, inclusive mediante instituição de sistemas municipal e estadual de avaliação da educação básica; cumprimento das garantias de ensino fundamental obrigatório e gratuito; da progressiva universalização do ensino médio regular; do atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; do atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; de acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, e da oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando. (MPSP, 2010, p. 4)

Além disso, no que couber, o GEDUC/Capital fiscaliza os “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”; a “aplicação do percentual mínimo constitucional das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, dando notícia, quando necessário, ao Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social” para as providências cabíveis no âmbito da defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social.

Verifica-se ainda como importante atribuição do GEDUC/Capital a fiscalização da

aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a receita e o correspondente repasse dos recursos do salário-educação, comunicando, quando o



# NAT EM MOVIMENTO

caso, o Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social para as providências cabíveis no âmbito de suas atribuições. (MPSP, 2010, p. 4)

Por fim, na seara da gestão democrática, cabe ao Promotor que atua no GEDUC/Capital, a fiscalização do cumprimento e da avaliação dos Planos Decenais de Educação (Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação), especialmente como o Município e o Estado de São Paulo estão executando os conteúdos dispostos.

Desde sua criação, o GEDUC/Capital tem recebido inúmeras demandas vinculadas aos temas supracitados, atuando com as redes municipais, estaduais e privadas.

A criação do NAT em 2012, através de Ato Normativo nº 724, foi de suma importância para a busca da efetivação das funções institucionais do Ministério Público. Os profissionais do Núcleo, assistentes sociais e psicólogos, trazem para a instituição, através de suas análises, um conhecimento aprofundado e abrangente da realidade social dos municípios e do Estado, e também dos serviços que buscam garantir os direitos sociais à população. O trabalho do NAT parte do princípio que a compreensão das expressões da questão social, não devem ser permeadas por moralismos, pelo senso comum, por análises que não apreendam as condições sócio históricas do país, que resultam, ainda, na violação de direitos básicos da população brasileira.

Conforme Silva, Silva, Pedott:

É fundamental a compreensão de que esta população, que tem seus conflitos submetidos diariamente à resolução formal pelas instituições do sistema socio jurídico possui histórico de vida marcado por violações dos mais básicos direitos” (2017, p. 263).

A atuação do NAT se deu, primeiramente, através da assessoria ao Promotor de Justiça do CAO Cível, que atuava na área da Educação, com a produção de materiais de apoios aos demais Promotores de justiça e profissionais da rede estadual de educação.

Posteriormente, ocorreu uma maior articulação e interlocução com o GEDUC/Capital, por meio de assessoria no processo de avaliação da qualidade dos serviços educacionais prestados à população, através de visitas às unidades escolares municipais, estaduais e privadas de educação infantil, fundamental e de ensino médio. Esta maior interlocução entre a área de educação do NAT e os membros do GEDUC/Capital permitiu uma maior especialização e qualificação da atuação dos profissionais. Ademais permitiu um trabalho pautado na possibilidade de atendimento a demandas configuradas em um espaço regionalizado.

# NAT EM MOVIMENTO

Com a realização de inúmeras visitas institucionais a unidades educacionais e através da escuta de diversos interlocutores, sobretudo da comunidade escolar, ficou evidente a necessidade de que as discussões saíssem do âmbito privado das instituições para espaços mais amplos, que possibilitassem o estabelecimento de estratégias de acompanhamento da implementação das políticas públicas. Desse modo, o trabalho que se iniciou com visitas semanais às unidades escolares, ampliou-se para a realização de reuniões nas Diretorias de Ensino, maior interlocução com Supervisores de Ensino, Gestores das Secretarias (Estadual e Municipal).

Não obstante a interlocução com os atores supracitados, entendeu-se a necessidade de participar e realizar reuniões com os profissionais das redes das políticas de educação, saúde e assistência social, tratando da garantia do acesso à educação. Em algumas situações, as discussões partiram de casos individuais para análises em âmbito coletivo. Iniciou-se, também, a participação em reuniões e grupos de trabalho dos serviços que atendem adolescentes em conflito com a lei, e reuniões dos Fóruns Municipal e Estadual de Educação e outros espaços de controle social.

Buscando-se ultrapassar um fazer pautado apenas nos textos das legislações, a equipe como um todo entendeu a necessidade de interlocução com professores de universidades públicas e privadas, especialistas de diversas instituições, organizações não governamentais, etc.

Diante de todas essas ações e da necessidade primordial de organizar o trabalho do GEDUC/Capital, que no decorrer dos anos veio aumentando exponencialmente, iniciou-se a construção do Programa de Atuação 2018-2020, visando organizar o acúmulo de experiência e trabalho adquiridos nestes primeiros anos desde a criação do GEDUC/Capital e do NAT, bem como a elaboração de prioridades de atuação frente aos inúmeros desafios enfrentados na garantia de uma educação de qualidade.

A eleição de prioridades tem como objetivo promover um debate com a sociedade civil sobre as suas expectativas em relação a atuação do Ministério Público, maior conhecimento da realidade da Política de Educação, bem como possibilitar maior controle social sobre a atuação dos membros do Ministério Público, aqui especificamente daqueles que atuam no GEDUC/Capital.

#### **4. CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE ATUAÇÃO DO GEDUC/CAPITAL**

O GEDUC/Capital recebeu, no ano de sua criação, expedientes que tramitavam em outras Promotorias de Justiça, constituindo-se em cento e vinte e dois (122) procedimentos da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude — Interesses Difusos e Coletivos da Capital —, sessenta e seis (66) da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos — área das Pessoas com Deficiência — e outros doze de Promotorias de Justiça diversas.

# NAT EM MOVIMENTO

Após 7 anos, o GEDUC/Capital possui em seu acervo<sup>57</sup> 1378 procedimentos arquivados. Seguem tramitando 581 procedimentos, sendo 13 Procedimentos de Acompanhamento de Políticas Públicas (PAA); 319 Inquéritos Cíveis (IC); 01 Procedimento Administrativo (PA); 7 Procedimentos Preparatórios de Inquérito Cível (PPIC); 12 Peças de Informação (PÇINFOR); 199 Representações com diligências preliminares em andamento (REP); 02 Notícias de Fato (NF); 02 Fichas de Atendimento (FA); 21 Representações em fase de apreciação inicial; 26 Procedimentos Apensados.

A grandeza dos números referentes à população, estudantes, unidades escolares, profissionais da educação e de denúncias encaminhadas ao GEDUC/Capital, impuseram à toda equipe, inclusive às profissionais do NAT, momentos de reflexões sobre o trabalho realizado, para avaliar se os encaminhamentos adotados, realmente, estavam garantindo a concretização efetiva do direito à educação, e se as práticas, consideradas “administrativas”, estavam possibilitando uma maior organização do fluxo de trabalho e uma atuação menos burocrática dos analistas jurídicos, oficiais de promotoria e estagiários do GEDUC/Capital.

A construção do Programa de Atuação também objetivou, conforme já apontado, a adequação às normas e orientações que apontam ao Ministério Público a necessidade de atuação planejada e resolutiva.

Ocorreram 10 etapas para a elaboração do Programa de Atuação. A primeira, constituiu-se de reuniões internas de planejamento do GEDUC/NAT, para a formatação da proposta e de como ocorreriam as Escutas Sociais e as Audiências Públicas.

A segunda etapa foi de envio de convite aos diversos profissionais da política de educação, entre esses professores de universidades públicas e privadas, pesquisadores, atores da rede escolar, representações estudantis, profissionais do sistema de justiça, gestores, organizações da sociedade civil, entidades, sindicatos, dentre outros.

A terceira etapa se concretizou com a realização das Escutas Sociais e das Audiências Públicas. Estas estão fundamentadas na Resolução nº 82/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público. Conforme art. 1º,

Art. 1º Compete aos Órgãos do Ministério Público, nos limites de suas respectivas atribuições, promover audiências públicas para auxiliar os procedimentos sob sua responsabilidade, na identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento, para elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais ou para prestação de contas de atividades desenvolvidas.

---

<sup>57</sup> Informações retiradas do Programa de Atuação 2018-2020.



# NAT EM MOVIMENTO

Já as Escutas Sociais no âmbito do Ministério Público, destinam-se a ouvir a população, sobre determinados assuntos, de forma planejada, porém sem atender as exigências de uma Audiência Pública. Busca-se maior aproximação com a sociedade, e dos problemas vivenciados, trazendo subsídios para se traçar estratégias de atuação.

De forma resumida, as Escutas Sociais se desenvolveram com a abertura inicial e apresentação dos objetivos propostos, exposição das metas dos Planos Decenais referentes a cada assunto debatido, 10 minutos de exposição para cada participante, debate e fechamento.

A primeira Audiência Pública teve a abertura oficial realizada pelo Procurador-Geral de Justiça e pelo Procurador de Justiça Secretário do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo; apresentação da proposta e do objetivo da Audiência Pública; palestra de especialista na área da educação; explanação de representantes da Secretaria Municipal e Estadual de Educação e dos Conselhos Municipal e Estadual de Educação; espaço para manifestação de Estudantes/Entidades Representativas do Movimento Estudantil; explanação de representantes da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS e da Fundação Casa; espaço para manifestação de genitores/responsáveis por Estudantes; espaço para exposição de trabalhadores da Educação e da execução de medidas socioeducativas; espaço para manifestação de representantes de movimentos sociais, organizações não governamentais e população em geral; encerramento.

Na segunda Audiência Pública, após a abertura inicial, ocorreu a palestra de dois especialistas na Área da Educação; explanação de representantes da Secretaria Municipal e Estadual de Educação e dos Conselhos Municipal e Estadual de Educação; espaço para manifestação de Estudantes/Entidades Representativas do Movimento Estudantil; explanação de representantes da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida; Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Estadual e Conselhos Estadual e Municipal da Pessoa com Deficiência; espaço para manifestação de genitores/responsáveis por estudantes; espaço para exposição de trabalhadores da educação; espaço para manifestação de representantes de Movimentos Sociais, Organizações não governamentais e população em geral; Encerramento.

Para cada uma dessas atividades, foi realizada gravação em som e imagem e elaboração de registro dos encontros. Os dois dias de Audiência Pública contaram com suporte de profissional do Ministério Público com formação em LIBRAS.

A quarta etapa se deu com a análise dos materiais adquiridos durante as Escutas Sociais e Audiências Públicas. Na quinta etapa, ocorreram reuniões da Equipe GEDUC/NAT para discussão a respeito da construção dos temas prioritários para o Programa de Atuação.

# NAT EM MOVIMENTO

Na sexta etapa, as profissionais do NAT realizaram a análise de todos os procedimentos do GEDUC/Capital a partir das estratégias adotadas ao longo de seus sete anos de existência, procurando identificar os encaminhamentos dados e os resultados obtidos.

Para a realização desta análise as profissionais do NAT entraram em contato com 1.199 procedimentos que tramitaram no Grupo, com arquivamentos realizados entre o período de maio de 2011 e novembro de 2017. Estes procedimentos foram separados em 16 categorias:

- Acesso e Permanência Escolar
- Alimentação Escolar
- Assistência à Saúde
- Drogas
- Educação à Distância
- Educação de Jovens e Adultos
- Educação Especial
- Educação Infantil
- Educação Superior
- Estrutura Escolar
- Financiamento
- Fiscalização de Escolas Privadas
- Gestão Democrática
- Organização da Rede de Educação
- Política Educacional para Adolescentes em Conflito com a Lei
- Violência entre Atores Escolares

A análise de cada um dos temas gerou uma planilha onde, para cada procedimento, constavam o seu número, a data de abertura, o motivo, o representante, o representado, o encaminhamento dado até o arquivamento, a tipificação da rede de ensino onde estava situado e a data de arquivamento. A partir disso foi construída uma planilha síntese, conforme exemplo abaixo:

# NAT EM MOVIMENTO

<b>PROGRAMA DE ATUAÇÃO</b>	
<b>TEMA: FINANCIAMENTO</b>	
<b>1. Apreciação Situacional</b>	
<b>Quantidade Total:</b>	<b>1</b>
Indeferimento:	1
<b>Principais motivos das representações encaminhadas ao GEDUC sobre a temática</b>	
1) Falta de investimentos do Município de São Paulo na área da Educação	
<b>2) Principais encaminhamentos</b>	
1) Procedimento foi indeferido, pois não estava dentre as atribuições do GEDUC	
<b>2) Ações decorrentes</b>	
1) PAA 153/17 – Acompanhamento da Política Pública de Financiamento da Educação Pública na rede estadual de São Paulo	

Como etapas finais, ocorreu a construção coletiva do Programa de Atuação, com o envolvimento de todos os profissionais do GEDUC/NAT e, no dia 17 de setembro a Audiência Pública de Apresentação do Programa.

## 4.1. FINALIZAÇÃO DA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE ATUAÇÃO

A partir das experiências de trabalho, das informações e reflexões obtidas através das Escutas Sociais e Audiências Públicas e da análise dos procedimentos arquivados no GEDUC/Capital (2011 a 2017), elegeram-se 6 projetos executivos a serem executados pelo GEDUC/NAT no biênio 2018-2020, relacionados à educação especial, gestão democrática, educação no atendimento socioeducativo, educação infantil, qualidade da educação e reforma do ensino médio.

Para cada projeto, elegeram-se diretrizes, interlocutores estratégicos, objetivos, metas e para a atuação prática, definiram-se períodos, responsáveis e meios e instrumentos.

Em relação ao projeto de educação especial, definiram-se 2 metas. A primeira busca garantir que a educação especial na perspectiva da educação inclusiva seja ofertada em todos os níveis e modalidades educacionais, assegurando-se serviços e recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena. Na segunda, buscou-se definir que é necessário, para a



# NAT EM MOVIMENTO

implementação de uma educação plenamente inclusiva, que os trabalhadores da educação tenham formação inicial e continuada necessárias.

O projeto de gestão democrática evidenciou a necessidade de garantir a execução das estratégias e cumprimento das metas dos Planos Decenais de Educação, sobre Gestão Democrática nos sistemas estadual e municipal de educação, definindo-se meios e instrumentos de acordo com os problemas verificados em tais sistemas.

O projeto de Educação no Atendimento Socioeducativo trouxe como metas a garantia da inclusão e permanência dos adolescentes nas unidades escolares, mediante o monitoramento do atendimento escolar a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto na cidade de São Paulo e estabelecer estratégias para a consolidação de um fluxo/atendimento escolar a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e egressos da Fundação CASA no Estado de São Paulo.

Elegeram-se duas metas para o Projeto de Educação Infantil diretamente ligadas aos Planos Decenais de Educação, a saber garantia da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 75% das crianças de 0 a 3 anos até 25 de junho de 2024, ou 100% da demanda registrada, o que for maior e garantir a adequação da infraestrutura física, do quadro de pessoal, dos recursos pedagógicos e de acessibilidade das creches e pré-escolas públicas ou conveniadas novas ou já instaladas aos princípios, regras e padrões de qualidade estabelecidos nos documentos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (vols. 1 e 2, MEC, 2006), Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (MEC, 2006) e em indicadores de qualidade democraticamente fixados em âmbito municipal. (GEDUC, 2018)

Quanto ao Projeto sobre a Qualidade da Educação, estabeleceu-se como meta a garantia do fortalecimento de instâncias de monitoramento da realização das estratégias e progressivo cumprimento das metas dos Planos Decenais de Educação (Nacional, Estadual de São Paulo e Municipal de São Paulo).

Por fim, o Projeto de Reforma do Ensino Médio busca atingir três metas: verificar a suficiência do quadro atual de docentes da rede estadual por disciplinas e regiões do Município, bem como da formação inicial e continuada adequadas à oferta de ensino médio de qualidade; garantir que a adaptação do ensino médio aos padrões estabelecidos pela recente alteração normativa se dê em observância ao dever de gestão democrática; e, assegurar, a partir de levantamento das condições concretas da rede estadual de ensino, que eventual implantação das trilhas formativas e do ensino profissionalizante no âmbito do ensino médio se dê em termos isonômicos e sem o agravamento das desigualdades educacionais e sociais.

# NAT EM MOVIMENTO

No final do Programa de Atuação, estabeleceu-se cronograma para a elaboração do próximo Programa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração do Programa de Atuação foi um processo que buscou articular as diversas demandas encaminhadas ao GEDUC/Capital, representações por e-mail, presenciais, enviadas pela Ouvidoria do MP/SP; questões observadas em visitas institucionais, reuniões, além de situações de violação ao direito à educação noticiadas pela imprensa, as metas dos Planos Decenais de Educação e a realidade institucional que, ainda, é permeada por um intenso trabalho burocrático e administrativo, dentre tantas outras exigências cotidianas.

As profissionais que atuam na área de Educação/Capital do NAT, além das demandas encaminhadas pelo GEDUC/Capital, atuam em outras frentes, como o atendimento das demandas convergentes entre as áreas da infância e juventude, educação e direitos humanos. Desta forma, entende-se que esta experiência apreendida, com a realização de um processo de eleição de diretrizes, metas e objetivos de atuação do GEDUC/Capital em parceria com a sociedade civil e com intensa articulação com a comunidade científica, tem servido como uma experiência pioneira na forma de organizar as demandas que chegam ao corpo técnico do Ministério Público. A partir disso, espera-se poder pautar propostas de atuação estratégicas no enfrentamento das desigualdades sociais tão marcantes no momento histórico que vivenciamos.

O processo de construção do Programa de Atuação se torna um marco na tentativa da organização de prioridades para que, efetivamente, o direito à educação na cidade de São Paulo possa ser garantido, apesar do atual cenário de diminuição/congelamento dos gastos sociais para áreas tão vitais, como a educação. A importância precípua da política de educação reside justamente no fato de que através de seus diversos mecanismos, busca agir na superação das extremas desigualdades sociais vivenciadas pela população.

Entende-se que a (re)organização do trabalho das Promotorias de Justiça através de Programas de Atuação pode objetivar uma maior efetividade no atendimento das demandas trazidas pela população, que ultrapassem o atendimento individual das representações, para a garantia de que as violações de direitos possam ter resolutividade no campo coletivo. A aposta é que a eleição de temas de atuação prioritários e diretrizes dentro de cada um destes temas, possa balizar uma nova organização das demandas que aportam no GEDUC/Capital, permitindo a criação de um fluxo de atuação que não atravesse a execução das políticas de forma prejudicial a sua execução, sem, contudo, abrir mão do papel de fiscalizador e garantidor de direitos aferido ao MP.

# NAT EM MOVIMENTO

Tal estratégia não impede que as representações individuais, tão numericamente expressivas, encaminhadas ao GEDUC/Capital, possam ser vistas e tratadas, uma vez que são expressivamente característicos de demandas da sociedade. Também, entende-se a necessidade de fortalecimento e expansão de espaços de controle social dentro e fora das unidades escolares, tão desmobilizados na conjuntura atual, para que estes assumam o seu lugar de protagonistas no direcionamento e acompanhamento do trabalho a ser realizado pelos membros do Ministério Público.

## 6. REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e Política no Brasil. Doutorado (Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP. São Paulo, 2000.

ARRUDA, Isabel Campos de Arruda; SANTOS, Rachel Fernanda Matos dos Santos. Serviço Social no Ministério Público do Estado de São Paulo: Consolidação de uma nova proposta de trabalho - A Experiência de Trabalho do NAT – Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial. Artigo apresentado no IV Encontro Nacional do Serviço Social no Ministério Público. [CD ROM]. Rio de Janeiro, 2012.

BORDALHO, Galdino Augusto Coelho. Ministério Público. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Disponível: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0821.pdf>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

FERRARESI, Eurico. A Responsabilidade do Ministério Público no Controle das Políticas Públicas. Cadernos de Direito. Piracicaba, v. 9(16-17): 61-74, jan - dez. 2009.

GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.



# NAT EM MOVIMENTO

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE EDUCAÇÃO (GEDUC). Programa de Atuação (2018-2020). São Paulo, 2018 (mimeo).

MAZZILLI, Hugo. Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ato Normativo 672/2010-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010. Cria o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, alterado pelo Ato nº 700/2011 – PGJ/CPJ, de 31.05.2011.

\_\_\_\_\_. Ato Normativo n. 724 de 13 de janeiro de 2012. Institui o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial. Procuradoria Geral de Justiça. São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. Programa de Atuação do Grupo de Atuação Especial de Educação do Ministério Público 2018 – 2020. Disponível em <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEDUC>>. Acesso em: 14 de setembro de 2020.

SADEK, Maria Tereza. A Construção de Um Novo Ministério Público Resolutivo. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 8.09.2008. Disponível <[https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7ao%20novo%20mp\\_Sadek.pdf?sequence=1](https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7ao%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 14 de setembro de 2016.

SILVA, Cíntia Aparecida da. O serviço social no Ministério Público do Estado de São Paulo: gênese e desenvolvimento do trabalho profissional do assistente social. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 2017.

SILVA, Cíntia Aparecida da; SILVA, João Paulo Faustini; PEDOTT, Larissa Gomes Ornelas. A atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo na defesa da política de educação especial inclusiva: a construção do trabalho interdisciplinar entre Direito, Psicologia e Serviço Social no Grupo de Atuação Especial de Educação - GEDUC. In: KUPFER, Maria Cristina Machado; PATTO, Maria Helena Souza; VOLTOLINI, Rinaldo. (Org.). Práticas Inclusivas em Escolas Transformadoras. São Paulo: Editora Escuta, 2017, v. 1, p. 249-276.

TEJADAS, Sílvia da Silva. O Direito Humano à proteção social e sua exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá Editora, 2012.



NAT EM MOVIMENTO

## **DIREITOS HUMANOS**

---

## A NOVA FACE DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS EM SAÚDE MENTAL: EXPERIÊNCIAS DE VISITAS ÀS COMUNIDADES TERAPÊUTICAS NA ÁREA REGIONAL DE CAMPINAS

### THE NEW FACE OF MENTAL HEALTH RIGHTS VIOLATION: EXPERIENCES OF VISITS TO THERAPEUTIC COMMUNITIES IN CAMPINAS REGIONAL AREA

Alana Batistuta Manzi de Oliveira<sup>58</sup>  
Andréia Ribeiro Rodrigues Barboza<sup>59</sup>  
Aydil da Fonseca Prudente<sup>60</sup>

#### RESUMO

O artigo traz a experiência do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) nas visitas realizadas pelo Ministério Público a comunidades terapêuticas na região de Campinas, no período de 2012 a junho de 2018. Em um primeiro momento, focaliza os municípios onde foram realizadas as visitas. Em seguida, expõe, ao longo do artigo, os principais problemas encontrados- internações involuntárias; descaracterização dos serviços como estabelecimentos de saúde e falta de estrutura adequada para atender os quadros clínicos observados; ausência de avaliações diagnósticas prévias à admissão nos locais; permanência longa na instituição; segregação dos residentes em áreas afastadas da comunidade e de seus familiares; pouca articulação com a rede de atendimento; presença de adolescentes e violações graves de direitos humanos, tais como isolamento em ala especial, administração de medicação psicotrópica e sedativa como estratégia de contenção no local, remoção forçada à instituição, entre outras. De maneira geral, o estudo conclui pela caracterização desses serviços como instituições totais, que isolam os indivíduos, os estigmatizam e dificultam sua inserção social. Objetiva destacar as irregularidades como estímulo de aprofundamento do debate sobre o reconhecimento destes serviços como componentes da rede de saúde em saúde mental, contestando os investimentos públicos recebidos para o seu funcionamento, diante da necessidade contrária de desenvolvimento das conquistas obtidas com a reforma psiquiátrica e que apontam para o

---

<sup>58</sup> Mestre em Ciências (subárea Psicologia) e Psicóloga pela Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras da Universidade de São Paulo (FFCLRP). Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo na área regional de Campinas.

<sup>59</sup> Pós-graduada pelo curso de aprimoramento e especialização em Serviço Social, Saúde e Violência da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp e Assistente Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP. Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo na área regional de Campinas.

<sup>60</sup> Mestre em Direito (subárea Filosofia do Direito) e Psicóloga pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo na área regional de Campinas.



# NAT EM MOVIMENTO

fortalecimento da rede de atenção psicossocial - CAPS, atenção básica, consultório na rua, leitos em hospital geral, entre outros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial de Campinas (NAT); Ministério Público; Política Nacional de Saúde Mental; Direitos Humanos; Comunidades Terapêuticas.

## **ABSTRACT**

*The article presents the experience of the Núcleo de Assessoria Técnica (NAT) in the visits made by the Ministério Público de São Paulo to therapeutic communities in the region of Campinas, from 2012 to June 2018. At first, it focuses on the municipalities where the visits were made. Then it exposes the main problems encountered in these institutions like involuntary hospitalizations; de-characterization of services such as health facilities and lack of adequate structure to meet the clinical conditions observed; absence of diagnostic assessments; longer stays in the institution; segregation of residents from the community and their relatives; little articulation with the service network; presence of adolescents and serious violations of human rights, such as special wing isolation, administration of psychotropic medication and sedative as a strategy of containment on the spot, forced entry to the institution, among others. The study concludes by characterizing these services as total institutions, which isolate individuals, stigmatize and hinder their social insertion. It aims to highlight the irregularities as a stimulus to deepen the debate about the recognition of these services as components of the health network in mental health, challenging the public investments received for its functioning, given the contrary need to develop the achievements of the psychiatric reform and point to the strengthening of the psychosocial care network - CAPS, basic care, mobile clinics, beds in a general hospital, among others.*

**KEYWORDS:** Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial de Campinas (NAT); Ministério Público; National Policy of Mental Health; Human Rights; Therapeutic Communities.

## **1. INTRODUÇÃO**

Na RAPS, Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento mental ou transtorno mental incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, as Comunidades Terapêuticas são definidas como Serviços de Atenção em Regime Residencial. Destinam-se a oferecer cuidados contínuos de saúde por até nove meses para adultos com necessidades clínicas estáveis decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, estando inseridas no âmbito da atenção residencial de caráter transitório.

# NAT EM MOVIMENTO

O reconhecimento desses equipamentos como parte da rede de saúde em saúde mental é motivo de controvérsia, uma vez que contraria deliberações da IV Conferência Nacional de Saúde Mental Intersetorial, realizada em 2010, e da 14ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2012. Os relatórios dessas conferências apresentam um posicionamento contrário aos investimentos e financiamentos destes equipamentos, vistos como um retrocesso nos avanços proporcionados pela reforma psiquiátrica, e consideram que deve haver o fortalecimento de pontos da rede de atenção psicossocial, como os CAPS, atenção básica, consultório na rua, leitos em hospital geral, entre outros (BRASIL, 2010; 2012a). Conselhos profissionais como o Conselho Federal de Psicologia e o Conselho Federal de Serviço Social também se posicionam como contrários à regulamentação e à destinação de recursos públicos às comunidades terapêuticas, fazendo ressalvas à atuação dos profissionais de Psicologia e Serviço Social nessas instituições, e pactuam pelo fortalecimento e qualificação das ações de cuidado em saúde mental na rede de atenção psicossocial (RAPS).

Por outro lado, nos últimos anos, observou-se um aumento expressivo dessas instituições no Brasil, a maioria delas de natureza particular. Ao Ministério Público, chegam notícias de funcionamento de Comunidades Terapêuticas nos municípios, muitas vezes envolvendo denúncias de maus tratos a pessoas internadas ou irregularidades no funcionamento. O presente texto tem por objetivo relatar o trabalho de assessoria aos Promotores de Justiça em procedimentos de visitas a essas instituições, realizados pelo Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial da área regional de Campinas, no período entre 2012 e junho de 2018.

## 2. HISTÓRICO DE VISITAS REALIZADAS PELO NAT DE CAMPINAS

Desde a sua criação em 2012, o NAT de Campinas realizou 52 visitas a 44 Comunidades Terapêuticas (CTs), em 11 municípios da área regional<sup>61</sup>. O maior número de visitas foi realizado em Bragança Paulista (22 visitas). Cumpre ressaltar que em três das instituições visitadas não havia clareza sobre a natureza do trabalho realizado. Duas delas também se diziam instituições para acolhimento de pessoas em situação de rua e uma delas, que já havia funcionado como CT, foi desativada, porém recebeu pessoas egressas de hospitais de custódia, que permaneciam no local.

A seguir, segue tabela com a quantidade de visitas realizadas em cada ano:

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (até julho)
Nº de visitas	1	10	16	11	7	6	1

<sup>61</sup> A área regional de Campinas abrange 54 municípios. Os municípios onde estavam localizadas as Comunidades Terapêuticas visitadas foram – Aguaí; Atibaia; Bragança Paulista; Campinas; Jaguariúna; Jarinu; Piracaia; Socorro; Valinhos; Várzea Paulista e Vinhedo.

# NAT EM MOVIMENTO

A maioria das CTs visitadas destinava-se a homens (n = 37, 84%), sete delas eram exclusivas para mulheres e cinco mesclavam homens e mulheres. Em onze delas foi constatada a presença de adolescentes.

As visitas foram realizadas sem aviso prévio às instituições. Em algumas delas, a equipe do Ministério Público esteve acompanhada de representantes da Vigilância Sanitária, dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) e da Saúde Municipal e, em ocasiões mais raras, da Guarda Municipal ou Polícia Militar. Também foram realizadas visitas acompanhadas de representantes do Conselho Regional de Medicina e do Conselho Regional de Psicologia. Em geral, as visitas incluíram observações nas dependências físicas, obtenções de informações com os responsáveis, solicitações de documentos e conversas com as pessoas internadas, sem a presença de representantes da instituição.

Após as visitas, foram elaborados relatórios técnicos, os quais foram encaminhados aos Promotores de Justiça. A análise baseou-se no conjunto de legislações referentes às comunidades terapêuticas, bem como em outros documentos de referência, como notas técnicas, relatórios de inspeção e artigos. Tendo em vista que a maioria das visitas foi realizada antes da promulgação das portarias de consolidação da saúde em setembro de 2017, será utilizada como referência a legislação anterior, sinalizando as alterações, se for o caso.

### 3. PRESENÇA DE INTERNAÇÕES INVOLUNTÁRIAS

Damas (2013) ressalta que o que caracteriza as CTs e as diferencia das outras formas e ambientes de tratamento é a abordagem comunitária como instrumento primário e facilitador do crescimento e da mudança individual. Embora possa haver diferenças em relação à metodologia empregada no tratamento da dependência química (modelo religioso-espiritual, a atividade laboral, o modelo médico, assistencialista, a abordagem predominantemente psicológica ou ainda um misto dessas abordagens), a comunidade é sempre considerada o agente-chave da mudança, comunidade esta compreendida como a equipe e as outras pessoas em tratamento (Smith, Gates & Foxcroft, 2008 citado por Damas, 2013). Nesse sentido, utilizam-se grupos para a troca de experiências, partilha de sentimentos e a própria convivência como estratégias para a mudança. É comum que pessoas que já passaram por tratamento para a dependência química sejam os condutores das intervenções, utilizando sua experiência de vida para o tratamento dos demais residentes.

Sendo assim, ainda que variem as abordagens utilizadas, nas CTs a convivência entre os pares é o principal instrumento terapêutico, o que, em essência, exige cooperação e comprometimento entre os residentes, assim como o desejo deliberado de integrar essa comunidade, partilhar sua história e



# NAT EM MOVIMENTO

sentimentos com os demais, e de oferecer sua força de trabalho e sua presença para a organização do cotidiano e, portanto, a voluntariedade.

A Resolução nº 29 da ANVISA (2011) apresenta os requisitos sanitários para o funcionamento de instituições que prestem serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas em regime de residência, como as comunidades terapêuticas. Esclarece que essas instituições devem garantir a permanência voluntária (Artigo 19, III). Por outro lado, a Resolução da Diretoria Colegiada nº 50, ANVISA (2002), aprova o regulamento técnico para estabelecimento de saúde e define, entre outras questões, que estabelecimentos de saúde devem executar e registrar a assistência médica diária.

Apesar dessa legislação, na maioria das instituições visitadas foram constatadas internações involuntárias (n=28, 63%). Em 11 das 44 CTs visitadas havia internações compulsórias.

Como ressalta o Manual de Orientação para Instalação e Funcionamento das Comunidades Terapêuticas no Estado de São Paulo, do Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas (2012), “Os pacientes submetidos a regime de tratamento em Comunidades Terapêuticas não são assistidos por equipe de saúde em tempo integral. Por isso precisam ter condições mínimas de autocuidado e entendimento da situação, assim como estarem motivados a seguir tratamento de forma voluntária (p. 39)”. Está clara, portanto, a diferenciação entre ambientes de cuidado com características residenciais, entre os quais as comunidades terapêuticas, e ambientes de cuidado hospitalares, destinados a atendimento de casos graves.

Documentos específicos de classes profissionais reforçam essas orientações, como a Resolução 2056/2013 do Conselho Federal de Medicina, que estabelece que em serviços de assistência médica residenciais, sociais e de reabilitação que não tenham finalidade médica “não devem ocorrer prescrições médicas, sendo terminantemente vedadas internações involuntárias e compulsórias em função de transtorno psiquiátrico, entre os quais a dependência química, ou de patologias que requeiram atenção médica presencial e constante” (Art. 29).

É importante ressaltar que, embora algumas das instituições fiscalizadas se autodenominassem “clínicas” ou “centros de reabilitação”, e por isso se considerassem aptas a receber internações involuntárias ou compulsórias, nas visitas se constatava a ausência de condições que as caracterizassem como estabelecimentos de saúde. Ou seja, essas instituições não possuíam estrutura para a adequada atenção a casos de intoxicação graves e abstinências severas, como a presença constante de equipe médica, condição de atendimento de agravos de saúde, entre outras. A permanência das pessoas no local contra seu consentimento era garantida pela vigilância constante de monitores, pela realização de contenções mecânicas e químicas e também por ameaças e violências

aos residentes. A presença de internações involuntárias e compulsórias era, portanto, acompanhada de graves violações de direitos humanos.

#### **4. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÕES PRÉVIAS À ADMISSÃO**

Em 88% das instituições visitadas foi observado que não eram realizadas avaliações médicas anteriores à internação, contrariando o artigo 6º da Lei 10.216/2001, que determina que a internação psiquiátrica somente será realizada mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos. Essa avaliação busca assegurar que a pessoa receberá o tratamento mais consentâneo às suas necessidades, considerando suas condições clínicas e a atenção necessária às suas restrições de saúde. Nas poucas ocasiões em que as avaliações eram localizadas, elas não contemplavam todas as pessoas que estavam na instituição, ou ainda não cumpriam os requisitos estabelecidos pela legislação, como terem sido feitas por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina do Estado (art. 8, BRASIL, 2001). Em casos mais graves, pessoas internadas relataram que não era verdadeira a informação transmitida de que haviam passado por um profissional antes de serem encaminhadas ao local.

Como foi observado na maioria das visitas, um médico contratado pela própria instituição realizava uma avaliação e atestava a necessidade de internação, o que é questionável do ponto de vista ético, e poderia estar contribuindo para que a internação fosse realizada sem ser a modalidade de tratamento mais indicada e sem que alternativas de tratamento comunitário tivessem sido buscadas.

A RDC 29/2011 também normatiza essa avaliação, estabelecendo que a admissão dos usuários deve ser feita mediante prévia avaliação diagnóstica, sendo vedada a admissão de pessoas cuja situação requeira a prestação de serviços de saúde não disponibilizados pela instituição (Art. 16) (ANVISA, 2011). A Nota Técnica da ANVISA nº 55/2013 ainda esclarece que “não é permitida a admissão e permanência de pessoas com comprometimento biológico ou psíquico grave nas instituições de caráter residencial que não possuam equipe técnica da área da saúde e infraestrutura compatíveis à assistência em período integral” (ANVISA, 2013). Portanto, assim como nos casos de intoxicação aguda ou crises decorrentes do uso de álcool e outras drogas, pessoas com necessidades graves decorrentes de seu quadro psiquiátrico devem ser encaminhadas a leitos em hospitais gerais, que possuem a estrutura necessária para atenção a seu quadro.

Ao contrário, em muitas CTs, constatou-se a presença de pessoas com outras necessidades de atenção em saúde (transtornos mentais graves, deficiências, condições clínicas que demandam acompanhamento constante por profissional de saúde), além de pessoas que lá estavam por não possuírem moradia ou referências familiares, idosos em situação de abandono e também adolescentes ameaçados de morte ou violência. Em geral, essas pessoas sequer participavam das atividades

# NAT EM MOVIMENTO

propostas, mas permaneciam no local sem receber a ajuda adequada, em restrição de liberdade e longe de seus familiares e de seu meio social, o que, além de caracterizar uma violação de direitos, pode agravar a dificuldade de reinserção social. Como ressalta o Conselho Federal de Psicologia (2018), o descumprimento das condições necessárias para internações, entre elas o laudo médico, aliado à obrigatoriedade de permanência na instituição, além de uma ilegalidade, pode configurar crime de cárcere privado qualificado, tipificado no art. 148 do Código Penal (BRASIL, 1940).

Compreende-se que essa avaliação prévia deve ser feita pela rede de saúde que já realizava o acompanhamento do residente em seu território, seja ela pública, complementar ou privada, garantindo que essa avaliação responda exclusivamente aos interesses do usuário e não da própria instituição que realizará a internação. Ademais, isso visa a garantir a inserção da proposta de internação ou acolhimento como parte do Projeto Terapêutico Singular desse usuário, articulando as ações que ocorreram durante a internação e após a alta, uma vez que são os equipamentos do território os responsáveis pela gestão do cuidado dos usuários.

Além disso, em 22 das 44 instituições visitadas, foram localizadas pessoas que estavam no local há mais de nove meses, embora a legislação determine esse tempo máximo de permanência em serviços residenciais terapêuticos (BRASIL, 2012b). As justificativas para tal eram as mais diversas, contemplando desde a necessidade de prorrogação do tempo de “tratamento”, a ausência de alternativas de acolhimento e também determinações judiciais para maior tempo de permanência. Essas práticas reproduzem a história de segregação e de institucionalização das pessoas com necessidades em saúde mental, observadas nos manicômios, que a reforma psiquiátrica visa a superar, e, no entanto, são ignoradas por essas instituições.

## 5. A SEGREGAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE CONTROLE

A maior parte das instituições visitadas se localizava na zona rural, em chácaras ou sítios, com acesso por estrada de terra, que é uma característica comum das CTs no Brasil, segundo Damas (2013). Raras vezes havia identificação externa do local e muitas vezes a equipe que visitou os locais teve dificuldades para localizar e acessar as instituições, em geral com muros altos e portões fechados.

Essa dificuldade de acesso era preocupante quando se imaginava a necessidade de remoção ou socorro às pessoas que ali se encontravam, seja por necessidades de saúde, ou diante de ocorrências mais graves, como em um incêndio que acabou resultando na morte de um dos acolhidos em uma das instituições visitadas. A princípio, a escolha por esses locais para a instalação era justificada pelos responsáveis como uma proposta de mudança de estilo de vida – longe dos problemas urbanos, em contato com a natureza, com a possibilidade de exercício de atividades ligadas à terra (horta, jardinagem). Porém o conjunto de práticas observadas nesses locais demonstra que o principal fator



# NAT EM MOVIMENTO

associado ao local de instalação das CTs é o isolamento. Era comum ouvir relatos de pessoas que não sabiam exatamente onde estavam e, em muitos locais, não havia acesso a qualquer meio de comunicação (telefone, televisão, revistas, jornais, rádio). O contato com familiares também era limitado, uma vez que na maioria das CTs as visitas são permitidas apenas após 30 dias de internação e, em geral, são mensais. Dessa forma, tanto o contato com pessoas como os acontecimentos da vida cotidiana se restringiam à instituição.

Embora esteja claro na Política de Saúde Mental atual do Brasil que as ações neste campo devem ser territorializadas (BRASIL, 2011) e ter, como finalidade permanente, a reinserção social dos pacientes (BRASIL, 2001), essas não foram práticas observadas nas CTs visitadas. Além da dificuldade de acesso, também foi comum observar na visita pessoas de outros municípios e até de outros Estados, sendo que, em alguns casos, a distância do local de origem da pessoa até a instituição superava 3.000 quilômetros.

Em raras ocasiões, as CTs permitiam saídas para atividades externas, inclusive no caso dos adolescentes, que permaneciam sem acesso à escola ou qualquer outra atividade comunitária. Isso também significava restrição de acesso a equipamentos de saúde e de assistência social, ainda que as pessoas lá internadas apresentassem demandas de atendimento por esses serviços. A chamada fase de “reinserção social”, em que as saídas eram alternadas com períodos de reclusão, ocorriam somente após um longo tempo de internação, quando a institucionalização já havia provocado profundos efeitos na vida daquelas pessoas. Nas palavras de um dos dirigentes de uma CT visitada: *“Depois de três meses aqui, quando saem elas (as acolhidas) têm medo até de carro”*.

Esse isolamento, que não é aleatório, aproxima as CTs das instituições totais descritas por Goffman (2001), que, como “estufas”, mudam esquemas culturais do indivíduo, tornando-o incapaz de enfrentar alguns aspectos de sua vida diária e retornar à sociedade, profundamente identificado com a cultura institucional e não com a cultura de “fora”. Ademais, o isolamento social implica na perda de valiosos vínculos (familiares, de amizade, com pessoas da comunidade) e papéis sociais (trabalho, relações pessoais, perdas financeiras, educacionais) que seriam fundamentais para o processo de recuperação. Além disso, há os efeitos da estigmatização e eventual interdição civil, que tornam a readaptação do indivíduo à vida em sociedade ainda mais desafiadora.

Embora as legislações determinem que as CTs devam trabalhar em conjunto com os demais equipamentos de saúde mental (ANVISA, 2011; BRASIL, 2012b), a experiência demonstra que as instituições que recebem dependentes químicos realizam apenas articulações pontuais com a rede de atendimento. No geral, são realizados apenas encaminhamentos a unidades básicas de saúde ou unidades de atendimento de urgência em caso de necessidade de atendimentos odontológicos ou médicos (caso alguma pessoa se sinta mal, ou se machuque durante o tempo de permanência no local).

# NAT EM MOVIMENTO

A respeito disso, as instituições apresentam uma conduta especialmente preocupante em caso de crises de abstinência. Na maioria das instituições visitadas a resposta às crises era a administração de medicamentos de acordo com as orientações do psiquiatra que realiza atendimentos no local, quando não a realização de orações e/ou a contenção física. Mesmo sem a presença do profissional e sem uma avaliação mais detalhada da crise e dos riscos que ela envolve para o paciente, os funcionários da clínica administram medicamentos e “esperam a crise passar”, realizando a contenção física ou mantendo as pessoas trancadas nas “enfermarias”. Em casos mais extremos, a instituição busca superar a crise do residente com preces e diálogo. Embora exista risco de morte dos residentes, as instituições relatam não considerar necessário acionar serviços de urgência ou emergência ou buscar hospitais.

O acompanhamento na rede de saúde mental mais especificamente é ainda mais raro. Nenhuma das instituições visitadas trabalhava de modo articulado com os CAPS dos municípios, equipamentos centrais da Rede de Atenção Psicossocial de acordo com a Política de Saúde Mental atual, que deveria ser a referência do acompanhamento do usuário, realizando a avaliação que indicaria a necessidade de atendimento no local, acompanhando quinzenalmente o residente e dando a continuidade do atendimento da família e de outras pessoas da rede social do residente (BRASIL, 2012b)<sup>62</sup>. Houve casos em que o encaminhamento do usuário era realizado pelo CAPS, porém, mesmo nessas situações, a articulação esperada e necessária no sentido do Projeto Terapêutico Singular compartilhado entre serviços não ocorria.

Em muitos casos isso se dá porque há uma carência de equipamentos de saúde mental no município em que está instalada a instituição e até mesmo nos municípios de origem dos residentes. O Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial procurou, nos relatórios de visita, atentar para a inadequação da rede de atendimentos em saúde mental dos municípios em que estavam instaladas as comunidades terapêuticas, considerando critérios populacionais e de demanda para instalação dos mesmos (BRASIL, 2011).

---

<sup>62</sup> “Art. 13. O ingresso de residentes no serviço de atenção em regime residencial será condicionado ao consentimento expresso do usuário e dependerá de avaliação prévia pelo CAPS de referência. Parágrafo único. A entrada de novos residentes poderá ser indicada por Equipe de Atenção Básica, em avaliação conjunta com o CAPS de referência.(...)Art. 17. A equipe técnica do CAPS de referência acompanhará o tratamento do usuário residente por meio das seguintes medidas: I - contato no mínimo quinzenal entre o usuário e a equipe técnica do CAPS, por meio de atendimento no próprio CAPS ou visita à entidade prestadora, com o registro de todos os contatos em prontuário; II - realização do primeiro contato entre o usuário residente e a equipe técnica em até 02 (dois) dias do ingresso no serviço de atenção em regime domiciliar; III - continuidade no acompanhamento dos familiares e pessoas da rede social do residente pela equipe técnica do CAPS, com a realização de no mínimo um atendimento mensal, domiciliar ou no próprio CAPS, e/ou com a participação em atividades de grupo dirigidas; e IV - contato no mínimo quinzenal entre a equipe técnica do CAPS de referência e a equipe do serviço de atenção em regime residencial, por meio de reuniões conjuntas registradas em prontuário.”

# NAT EM MOVIMENTO

A situação se repete no âmbito da Assistência Social. Não raro há instituições que possuem convênios com os municípios através de Secretarias ou Departamentos de Promoção e Desenvolvimento Social. Entretanto, não há relatos de ações em parceria para que, durante o período em que está em tratamento, as pessoas também recebam amparo na superação de suas necessidades sociais (busca por familiares, reinserção no mercado de trabalho, moradia, entre outras). No geral, nas CTs desconsidera-se que a maioria das pessoas em tratamento possuem questões de ordem social a serem trabalhadas, como baixa renda, menor grau de instrução, subemprego, desemprego, problemas familiares e problemas com a justiça, baixo acesso a programas terapêuticos. Não há qualquer ação direcionada nesse sentido e sequer há conhecimento da realidade social dos residentes.

O isolamento social, portanto, é uma das principais “ferramentas” de trabalho dessas instituições, contribuindo para que elas se inscrevam no campo das práticas sociais invisíveis ou subterrâneas, como afirma o Conselho Federal de Psicologia. Por evidenciar seu caráter asilar e de segregação e por estar em franco desacordo com a Lei 10.216/2001, questiona-se se as CTs podem ser consideradas dispositivos públicos, inclusive recebendo recursos financeiros, como preveem editais recentes publicados pelos Ministérios da Saúde, Defesa e Desenvolvimento Social, publicados nesse ano de 2018<sup>63</sup>.

## 6. PRESENÇA DE ADOLESCENTES

Como referido, em 11 CTs visitadas havia adolescentes, sendo que, em quatro delas, a informação inicial é de que só eram admitidas pessoas maiores de 18 anos de idade. Havia ainda adolescentes internados compulsoriamente e foram comuns relatos de resgate/remoção, de contenção química e física e agressões contra esse público.

A Portaria 3088/2011 do Ministério da Saúde estabelece que as CTs são destinadas a adultos. Ademais, o atendimento a adolescentes envolve questões específicas, relacionadas à fase de desenvolvimento e, no caso de adolescentes com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas, essa intervenção é ainda mais complexa (BRASIL, 2011). A opção por um tratamento em que há a restrição de contatos familiares e sociais pode significar a perda de vínculos e relações interpessoais que seriam valiosas para o processo de recuperação (DAMAS, 2013). Do mesmo modo, há o afastamento do ambiente escolar e conseqüentemente dos processos de aprendizagem formal e informal e de vinculação próprios desse contexto, tão significativos na adolescência. O acesso a meios de

---

<sup>63</sup> Segundo informações do Ministério da Saúde, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça já havia publicado três editais de chamamento, até abril de 2018 (<http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/43092-perguntas-e-respostas-sobre-o-edital-de-chamamento-publico-para-contratacao-de-vagas-em-comunidades-terapeuticas>). Um deles está disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/chamamento-publico/chamamento-publico-senad-no-01-2018/edital.pdf>



comunicação, cultura e formação é restrito, e o contato dos adolescentes com adultos se restringe àqueles em tratamento, ou que já passaram pelo programa ou que trabalham com a questão da dependência química. Esses elementos contribuem para potencializar os efeitos da institucionalização e aculturação, que, aliados à carência de modelos diferenciados da identidade ligada à dependência química, devem ter impactos significativos na formação da identidade desses adolescentes.

Vale mencionar que o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que estabelecimentos de atendimento à saúde deverão proporcionar condições para a permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável, reconhecendo a importância do acompanhamento dos familiares nesses momentos.

Por essas razões e pelos princípios da Política de Saúde Mental brasileira, considera-se que o tratamento dos adolescentes deve ser realizado na Rede de Atenção Psicossocial, que possui diferentes pontos de atenção específicos para o atendimento da população dessa faixa etária, como os CAPS infantil e as Unidades de Acolhimento Infanto-Juvenil.

## 7. VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Por fim, vale pontuar outras explícitas violações de direitos, além das já mencionadas, observadas nessas instituições. Eram comuns relatos, por exemplo, de que, ao chegar na instituição, os atendidos permaneciam durante certo tempo em uma “ala” especial, em geral sob efeito de medicação psicotrópica e sedativa, sem receber visitas ou realizar qualquer tipo de contato com familiares e supervisionados por monitores. O tempo de permanência nesses locais chegou a até 15 dias. Foram também presenciadas situações de pessoas que haviam tentado suicídio no local e permaneceram trancadas até a chegada da equipe que realizava as visitas, assim como de pessoas com transtornos mentais em situação de crise e outros que haviam sido capturados após tentativas de fuga. Essas situações também envolviam adolescentes.

Ao longo das visitas realizadas, tomou-se conhecimento de uma prática bastante comum e também extremamente violenta. Em 20 das 44 instituições visitadas houve relatos de “resgates” ou “remoções”, ou seja, captura e transporte forçado de pessoas até os locais. Em geral, as pessoas eram abordadas em suas residências, durante o período em que dormiam, e eram “convidadas” a entrar nos veículos (em alguns casos, carros de passeio; em outros casos, ambulâncias). Caso resistissem, eram feitas ameaças, usada violência física ou administrados medicamentos à força. Alguns usuários relataram que, desacordados, chegavam aos locais sem qualquer noção de onde estavam, e, em geral, permaneciam dias sob efeito da medicação, chamada de “shake”, “Danoninho” ou “milk” - um coquetel de medicamentos diluídos, composto por antipsicóticos, ansiolíticos e anti-histamínicos com forte efeito sedativo. Certa vez, um residente mencionou, com muita clareza, que “resgate” era o que

# NAT EM MOVIMENTO

estava sendo feito por aquela equipe que visitava o local, e que ele anteriormente havia sido vítima de sequestro.

O recente relatório do Conselho Federal de Psicologia ressalta que a prática de resgate ou remoção de pacientes sem a presença de um profissional médico no momento da ação não deve ser considerada uma internação, podendo caracterizar ilegalidade e até mesmo prática de sequestro (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2018).

O recurso da contenção química também era utilizado diante da solicitação de desligamento e interrupção do “tratamento”, em caso de sintomas de abstinência, descumprimento de regras do local e tentativas de fugas. Vale ressaltar que estoques desses medicamentos foram encontrados em inspeções e que a administração destes era feita por monitores, irregularidades também apontadas em relatórios (ANVISA, 2011).

Essas graves violações de direitos exigiram muitas vezes a atuação imediata e *in loco*, com a remoção dessas pessoas para serviços de saúde (acionando o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência), ou ainda forças da segurança pública para providências, inclusive responsabilização criminal dos responsáveis pela instituição.

Outras violações de direitos também foram observadas durante as visitas. Assim como observado nas inspeções realizadas pelo CFP, na maior parte das CTs visitadas foram constatadas práticas de violação de correspondência (muitas vezes pelo profissional de psicologia), falta de privacidade nas ligações telefônicas ou até mesmo a proibição total de realizá-las, contrariando direitos assegurados pela Constituição Federal (artigo 5º) e as diretrizes da atenção em saúde mental que garantem o direito dos usuários ao contato frequente com familiares desde o primeiro dia de permanência nas instituições. Em 70 % das instituições visitadas o contato com familiares era permitido somente após 30 dias de permanência no local. Durante todo esse período, o usuário permanecia sem qualquer contato com familiar ou pessoa de fora da instituição e como, após esse período, as ligações e encontros com familiares eram sempre monitorados, raras eram as ocasiões em que as pessoas podiam relatar as violências sofridas. Desrespeitando as pessoas e desqualificando seu relato, pessoas ligadas às CTs costumavam orientar os familiares a não acreditar nas falas dos residentes, dizendo que se tratavam de manipulações ou ainda de sintomas da abstinência.

## 8. CONCLUSÃO

As visitas que o NAT de Campinas realizou até o momento demonstraram que um número muito significativo de comunidades terapêuticas não vem cumprindo uma série de requisitos de

# NAT EM MOVIMENTO

funcionamento previstos em leis, portarias e resoluções, nem atentando à preservação de direitos humanos previstos na Constituição Federal e outros documentos nela baseados.

Os direitos à vida e à saúde de muitos residentes estão sendo gravemente violados, seja pela involuntariedade do tratamento, pelos mecanismos de uso da força e contenção física, psicológica e/ou medicamentosa nesses locais, pela falta de atendimento às condições de saúde e de seu agravamento, ou pela falta de respaldo comunitário de assistência à saúde e às questões sociais.

Deve-se pontuar, embora a questão não tenha sido explorada neste relatório, que o forte posicionamento religioso encontrado nestes locais tem uma intensa influência nesse contexto, determinando um viés de trabalho distante das possibilidades de reinserção social e das diretrizes públicas em saúde mental, que preveem, por exemplo, estratégias de redução de danos e articulação com os serviços de assistência à saúde e assistência social no tratamento do uso de crack, álcool e outras drogas. Isto tem colocado em risco a saúde e a vida de boa parte dos residentes das CTs, que ficam isolados, sem a perspectiva de um tratamento eficaz.

É relevante dizer que, das instituições visitadas, 21 recebiam algum tipo de recurso público, outra instituição já havia recebido e outra ainda estava em processo de fechamento de um convênio com a prefeitura. Tal investimento contraria a atual política de atenção a pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, a qual estabelece que as internações devem ocorrer em casos graves (como abstinências ou intoxicações severas) ou que necessitem de retaguarda clínica e que devem ser realizadas em ambiente hospitalar (leitos em hospitais gerais e enfermaria especializada). As comunidades terapêuticas, ao contrário, se destinam àquelas pessoas que necessitam de apoio residencial durante o tratamento, que deve ser realizado por serviços de saúde da rede municipal.

Este cenário revela a necessidade de posicionamento do poder público frente às escolhas a serem feitas na atual política de saúde mental. O NAT defende, no âmbito desta Política, o investimento na estruturação da Rede de Atenção Psicossocial como estratégia de enfrentamento pelo poder público dos problemas relacionados ao uso do crack, álcool e outras drogas, assim como a necessidade de estruturação de outras políticas, como da assistência social, voltada ao atendimento das necessidades desses usuários, junto a uma gestão que coordene e gerencie o processo de articulação entre elas.

## 9. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Nota Técnica nº 55/2013 – GRECS/GGTES/ANVISA, de 16 de agosto de 2013. Disponível em:



# NAT EM MOVIMENTO

<<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33852/271858/Nota+T%C3%A9cnica+n%C2%BA+055+de+2013/8e05482c-45ba-4f02-a84e-eb065184c601>> Acesso em 14 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 29, de 30 de junho de 2011. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0029\\_30\\_06\\_2011.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2011/res0029_30_06_2011.html)> Acesso em: 14 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 50, de 21 de fevereiro de 2002. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2002/rdc0050\\_21\\_02\\_2002.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2002/rdc0050_21_02_2002.html)> Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto – lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.html)>. Acesso em 14 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Relatório Final da 14ª Conferência Nacional de Saúde: todos usam o SUS: SUS na seguridade social: Política pública, patrimônio do povo brasileiro / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2012a. 232 p. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/img/14\\_cns%20relatorio\\_final.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/img/14_cns%20relatorio_final.pdf)>. Acesso em 14 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Relatório Final da IV Conferência de Saúde Mental – Intersetorial, 27 de junho a 1 de julho de 2010. Brasília: Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, 2010. 210p. Disponível em: <[http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio\\_final\\_ivcnsmi\\_cns.pdf](http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_final_ivcnsmi_cns.pdf)>. Acesso em 14 ago. 2018.

BRASIL, Ministério da Saúde. Lei n.º 10216, de 06 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03//LEIS/LEIS\\_2001/L10216.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03//LEIS/LEIS_2001/L10216.htm)> Acesso em 14 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 131, de 26 de janeiro de 2012. Institui incentivo financeiro de custeio destinado aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal para apoio ao custeio de Serviços de Atenção em Regime Residencial, incluídas as Comunidades Terapêuticas, voltados para pessoas com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas, no âmbito da Rede de Atenção

# NAT EM MOVIMENTO

Psicossocial. 2012b. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0131\\_26\\_01\\_2012.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0131_26_01_2012.html) Acesso em: 14 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria 3088 de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de saúde (SUS). Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088\\_23\\_12\\_2011\\_rep.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html) Acesso em 14 ago. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). Resolução Nº 2056, de 20 de setembro de 2013. Disponível em: [http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/2013/2056\\_2013.pdf](http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/2013/2056_2013.pdf). Acesso em 14 ago. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas. 1ª Edição. Brasília, DF, 2018. Disponível em: [https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Relatorio-da-inspecao-nacional-em-comunidades-terapeuticas\\_web.pdf](https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Relatorio-da-inspecao-nacional-em-comunidades-terapeuticas_web.pdf) Acesso em 18 ago. 2018.

DAMAS, Fernando Balvedi. Comunidades terapêuticas no Brasil: expansão, institucionalização e relevância social. Revista de Saúde Pública de Santa Catarina, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 50-65, jan./mar. 2013.

GOFMANN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

SÃO PAULO. Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas. Manual de Orientação para Instalação e Funcionamento das Comunidades Terapêuticas no Estado de São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.cvs.saude.sp.gov.br/zip/Manual%20Inteiro.pdf> Acesso em: 14 ago. 2018.

# NAT EM MOVIMENTO

## **ASSESSORIA DA EQUIPE DE DIREITOS HUMANOS DO NÚCLEO DE ASSESSORIA TÉCNICA PSICOSSOCIAL: OS DESAFIOS APRESENTADOS NO ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A PARTIR DE VISITAS TÉCNICAS REALIZADAS ENTRE 2012 A 2018.**

**TECHNICAL ASSESSMENT ON HUMAN RIGHTS BY PSYCHOSOCIAL ADVISORY TEAM: THE CHALLENGES WITHIN MONITORING THE SOCIAL ASSISTANCE PUBLIC POLICIES IN THE CITY OF SÃO PAULO THROUGH VISITS TO SOCIAL ASSISTANCE PUBLIC SERVICES BETWEEN 2012 AND 2018.**

Paula Dias Vasconcelos Bergamin<sup>64</sup>

Thiago Henrique Bomfim<sup>65</sup>

Yuri Daniel Katayama<sup>66</sup>

Tatiana Santos Luz Paixão<sup>67</sup>

Cíntia Aparecida da Silva<sup>68</sup>

Bianca Ribeiro de Souza<sup>69</sup>

## **RESUMO**

Este trabalho apresenta a assessoria técnica da Equipe de Direitos Humanos, do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT), presente no Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP), no tocante ao acompanhamento da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na cidade de São Paulo entre 2012 e 2018, por meio de visitas institucionais a serviços da rede socioassistencial do município, bem como da elaboração de pareceres, relatórios técnicos e participação em reuniões com o Poder Executivo e com as Promotorias de Justiça. Além de apresentar dados sobre a Assistência Social na cidade, discute-se a importância das especificidades e busca pela interdisciplinaridade entre os saberes do Direito, Psicologia e Serviço Social. É analisado também o modo como a atuação dessas áreas no Ministério Público deve ser apreendida no amplo contexto das dinâmicas sociais, políticas e econômicas que envolvem o objeto, a saber, políticas públicas, e a própria assessoria técnica realizada junto às Promotorias de Justiça.

<sup>64</sup> Mestre em Educação pela UNICAMP, Analista de Promotoria I – Assistente Social do MPSP, São Paulo.

<sup>65</sup> Mestre em Filosofia/ Epistemologia da Psicologia e da Psicanálise pela UFSCAR, Analista de Promotoria I – Psicólogo do MPSP, São Paulo.

<sup>66</sup> Graduado em Serviço Social pela UFSC e Ciências Sociais pela USP, Analista de Promotoria I – Assistente Social do MPSP, São Paulo.

<sup>67</sup> Especialista em Serviço Social e Saúde, Analista de Promotoria I – Assistente Social do MPSP, São Paulo.

<sup>68</sup> Doutora em Serviço Social pela PUC/SP, Analista de Promotoria I – Assistente Social do MPSP, São Paulo.

<sup>69</sup> Doutoranda em Serviço Social pela PUC/SP, Analista de Promotoria I – Assistente Social do MPSP, São Paulo.



# NAT EM MOVIMENTO

**PALAVRAS-CHAVE:** Assessoria Técnica; Assistência Social; Ministério Público.

## **ABSTRACT**

*This paper aimed at presenting technical assessment work on Human Rights by Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) team at the Public Prosecutor's Office (MP-SP), regarding the Public Social Assistance System (SUAS) implementation in the city of São Paulo between 2012 and 2018. Through visits to social assistance public services, technical report writing, critical analyses, and meeting attendance between public prosecutors and city management, we presented collected data to analyse Social Assistance in São Paulo, and highlighted the importance of the specificities of each knowledge fields, and the search for interdisciplinarity perspective between Law, Psychology and Social Work. Moreover, it should be pointed out that the professional performance in these areas at the Public Prosecutor's office must be apprehended in the broad context of the social, political and economic dynamics that modifies both its object, i.e. public policies, and technical assessment in itself to public prosecutors.*

**KEY-WORDS:** Technical Assessment; Social Assistance; Public Prosecutor's office; SUAS; public policy

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo apresenta a atuação da equipe de Direitos Humanos do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP SP) nas análises acerca do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na cidade de São Paulo, em especial, junto à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos – Inclusão Social (PJDH-IS)<sup>70</sup>, a partir de visitas realizadas na rede socioassistencial do município de São Paulo desde 2012 até o presente momento.

A demanda pela análise da política pública inicia-se para a equipe de Direitos Humanos no NAT com a solicitação da PJDH-IS de visitas técnicas aos Centros de Acolhida para Pessoas em Situação de Rua da cidade (CA), tipificados nacionalmente como Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua. Posteriormente, a partir de dados coletados nessas visitas e diversas reuniões, seguem-se as visitas técnicas aos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), estratégia de ação construída conjuntamente

---

<sup>70</sup> Vale registrar, preliminarmente, que a atuação desta equipe é prestar suporte técnico-especializado também às demais Promotorias de Justiça Cível dos Foros Regionais da Capital, mas, essa atuação no acompanhamento da política de assistência social no município se relaciona no MP-SP de forma mais direta à atribuição da PJDH-IS, conforme detalhado a seguir.

com a PJDH-IS a partir do entendimento comum, com base no Sistema Único de Assistência Social/SUAS, de essas unidades estatais serem consideradas como pilares fundamentais na Proteção Social a indivíduos e coletividades em situações de vulnerabilidade e risco social. Considerando mudanças da gestão municipal a partir da última eleição ocorrida em 2016, as visitas aos CRAS e CREAS foram interrompidas e, dada a conjuntura atual, ocorreu a retomada de visitas a serviços de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, tais como os CA e Centros Temporários de Acolhimento (CTA), como denominados atualmente alguns destes serviços voltados ao atendimento deste público na cidade de São Paulo.

Nesse artigo, apresenta-se inicialmente o modo como se organiza a equipe de Direitos Humanos na estrutura do NAT da capital, passando pela breve análise da Assistência Social na contemporaneidade, chegando à sua operacionalização no município de São Paulo em seus aspectos normativos e críticos. Por fim, foram elencadas as estratégias para a efetivação de tal assessoria técnica e apresentados seus resultados e implicações para o trabalho profissional ao longo destes anos, considerando aspectos conjunturais das políticas públicas e seu impacto no processo de assessoria técnica, bem como o constante processo de discussões entre assistentes sociais e psicólogos junto à PJDH-IS.

## **2. EQUIPE DE DIREITOS HUMANOS DO NAT E A ASSESSORIA TÉCNICA À PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DIREITOS HUMANOS - INCLUSÃO SOCIAL**

O NAT/MPSP foi instituído pelo Ato da Subprocuradoria-Geral de Justiça Nº 724/2012-PGJ, de 13 de janeiro de 2012. De acordo com o art. 3º do Ato citado, compete ao NAT prestar suporte técnico-especializado aos órgãos de execução do MP-SP, quanto à implementação de políticas públicas, nas seguintes áreas de atuação: I – Infância e Juventude; II – Direitos Humanos, com abrangência na defesa do idoso, da pessoa com deficiência, inclusão social, violência contra a mulher e saúde pública; III – Educação; IV – Meio ambiente; V – Habitação e Urbanismo.

Em relação aos trabalhos desenvolvidos pela equipe de profissionais do NAT, na área de Direitos Humanos<sup>71</sup>, o maior número de solicitações para assessoria técnica no âmbito coletivo tem origem na Promotoria de Justiça de Direitos Humanos/Inclusão Social<sup>72</sup>, principalmente na análise de serviços

---

<sup>71</sup> No histórico desta equipe, alguns profissionais mudaram para outras equipes de trabalho e Coordenação Técnica no NAT ou se encontram afastados da instituição por motivos pessoais, assim, no momento, a equipe de Direitos Humanos é constituída atualmente por três assistentes sociais e um psicólogo. Citam-se aqui nomes de profissionais que compuseram a equipe por alguns anos, como Cíntia Aparecida da Silva e Luciana Ribeiro Paneghini, assistentes sociais, e Paula Pinheiro Varela Guimarães e Maria Angela Bertão Fernandes, psicólogas. O psicólogo Guilherme Luz Fenerich e a assistente social Lidiana Dias do Nascimento se mantêm na equipe e, no momento da elaboração deste artigo, encontram-se em licença.

<sup>72</sup> O Ato Normativo n. 593/2009-PGJ, de 05 de junho de 2009, cria a Promotoria de Direitos Humanos que em seu Art. 1º define como atribuição a garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública aos direitos

# NAT EM MOVIMENTO

socioassistenciais de proteção social especial de média e alta complexidade, da cidade de São Paulo, para a população em situação de rua, desde o início da atuação do Núcleo.

No acompanhamento da implementação da política de assistência social no município de São Paulo, tanto nos estudos realizados no âmbito coletivo quanto individual<sup>73</sup>, as questões de ausência ou insuficiência de ações da rede socioassistencial em territórios ficou evidente nas análises realizadas inicialmente, bem como a ausência de profissionais em número condizente com as necessidades dos territórios e com a própria NOB-RH SUAS (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS). A partir das visitas técnicas aos CA, seguiram-se as visitas aos CRAS e CREAS e, por ora, estão sendo realizadas aos CTA. Entende-se esse processo de maneira histórica e pautado por constantes discussões entre Psicologia e Serviço Social a partir de elementos concretos observados nas visitas técnicas, considerando os escopos, objetivos e atribuições das Promotorias citadas acima, redundando em análises técnicas acerca dos limites e possibilidades da atuação.

Entre 2012 e 2013, com referência aos números de serviços em funcionamento na ocasião das visitas, foram realizadas visitas técnicas a 48 CA (100% do total) e 07 Espaços de Convivência para Adultos em Situação de Rua (TENDAS) (100% do total), sendo que, posteriormente entre 2015-2016, 55 CRAS e CREAS (70% do total) foram visitados. Considerando a nova demanda que versa sobre a política de Assistência Social, até o presente momento, 17 CTA (89% do total) receberam visitas da equipe de Direitos Humanos. Em relação aos CA e TENDAS, foram elaborados relatórios técnicos por serviços, ao passo que, em relação aos CRAS e CREAS, além de relatórios técnicos por serviço, acordou-se também pela entrega de relatórios regionais, visando —à apreciação geral de sua implantação e operacionalização em todo município, que tornaram evidentes inúmeras questões em relação ao

---

assegurados nas Constituições Federal e Estadual e, notadamente, a defesa dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos dos idosos, das pessoas com deficiência, da saúde e em qualquer violação ou risco iminente a direitos fundamentais ou básicos sociais, por força de práticas discriminatórias que atinjam interesse público relevante. Assim, oito cargos de promotores de justiça titulares da capital têm como atribuição a defesa dos direitos no âmbito difusos e coletivos nas áreas do idoso, pessoas com deficiência, saúde pública e inclusão social.

<sup>73</sup> De modo a situar tais demandas, cumpre informar que a equipe de Direitos Humanos assessora tecnicamente em matéria de Psicologia e Serviço Social as Promotorias de Direitos Humanos, por isso nossa atuação ocorre também nas áreas de Saúde Pública, Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência, tanto em âmbito de direitos coletivos quanto direitos individuais indisponíveis, neste caso, especificamente em Promotorias de Justiça Cível de Foros Regionais da cidade de São Paulo. Nessa atuação, a equipe de Direitos Humanos do NAT vem reforçando a importância do acesso das famílias, indivíduos e grupos às políticas públicas, na perspectiva da superação da condição de vulnerabilidade e risco social, contexto no qual aspectos singulares desses sujeitos em busca de direitos são constantemente considerados. Para tanto, a oferta de serviços em quantidade e qualidade para atender às demandas é reafirmada junto aos/as promotores/as solicitantes, seja por meio dos relatórios e pareceres ou por participação nas reuniões entre a rede de políticas públicas e as Promotorias de Justiça.



serviço prestado por esses Centros de Referência à população, assim como o atendimento da política de assistência social no município.

Vale destacar que foram utilizadas entrevistas estruturadas e semiestruturadas ao longo desse processo, tanto com gestores e profissionais do quadro de Recursos Humanos dos serviços socioassistenciais, quanto com seus usuários na ocasião das visitas, salvaguardando também as especificidades de cada uma das profissões na condução e escuta dos sujeitos no direcionamento comum da garantia de direitos. Além da observação da dinâmica dos serviços prestados por ocasião das visitas.

Um ponto que merece destaque é a forma como também se ampliou o campo da assessoria da equipe de Direitos Humanos para além de relatórios técnicos por serviço a partir de solicitações de visitas por parte da PJDH-IS, passando também a contemplar reuniões entre equipe de Direitos Humanos e PJDH-IS para elaboração de intervenções ministeriais, a princípio, por meio de processos extrajudiciais, de diálogo e negociação com a pasta municipal.

Considerando a complexidade da matéria em questão, seguem breves considerações a respeito da Assistência Social e Seguridade Social, inseridas na dinâmica entre Estado e Sociedade Civil na contemporaneidade.

### **3. ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL E ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE<sup>74</sup>**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 1988) inaugura um importante momento histórico que assenta um padrão público de proteção social por meio do tripé da Seguridade Social (MARTINS, 2011). Juntamente com a Saúde e Previdência Social, a Assistência Social constitui-se como uma política pública, visando ao rompimento do largo histórico assistencialista e filantrópico de ações sociais voltadas a parcelas da população em situação de vulnerabilidade. Nesse cenário, para além da esfera normativa, as mudanças ocorridas na relação entre sociedade civil e Estado ao longo da história do país devem ser contextualizadas de modo a possibilitar que elementos conjunturais sejam considerados no cenário de garantia de direitos sociais. Sobre isso, deve ser considerado o espaço de disputa presente nas políticas públicas no que diz respeito à gestão, orçamento e projetos societários.

Salvador (2010) analisa a importância da seguridade social para o desenvolvimento econômico e social da população. Para o economista, a afirmação e ampliação dos direitos à Seguridade Social encontram-

---

<sup>74</sup> Para maiores análises, cf. Silva; Bergamin e Bomfim (2017).

# NAT EM MOVIMENTO

se em risco justamente pelo fato de os recursos serem destinados ao pagamento dos juros da dívida pública em detrimento às políticas sociais, redundando na transferência de recursos públicos para o capital em sua dimensão financeirizada. Especificamente em relação à Assistência Social, segundo Schmidt & Silva (2015), as contradições presentes em sua implementação como política pública podem ser observadas quando considerados os inúmeros avanços jurídico-normativos, criação de mecanismos de gestão e aumento do orçamento destinado a suas ações ao longo dos últimos anos, em um cenário de discrepância de destinação de recursos quando comparada às outras políticas da Seguridade Social, a ênfase dos últimos governos na manutenção de gastos com dívida pública em detrimento das políticas sociais, bem como o destaque dos Programas de Transferência de Renda (PTR) no cerne das ações desenvolvidas nos equipamentos e serviços da política. Para as autoras:

A Política de Assistência Social vem assumindo um novo patamar nas últimas décadas, com importantes avanços no seu arcabouço teórico-normativo, consolidando um importante movimento de regulamentação da área, com inovações no campo da gestão de uma política social que historicamente sofreu de ilegitimidade e pífio reconhecimento como política pública. Tais avanços são fundamentais, mas o processo de expansão desta Política carrega uma série de contradições que se relacionam a sua expansão em detrimento das demais Políticas de Seguridade Social. A perspectiva de integração que deveria articulá-las torna-se inviável, em face do atual modelo de proteção social que se vem efetivando, pautado em políticas sociais compensatórias, marcadas pela focalização e seletividade (SCHMIDT & SILVA, 2015, p. 92).

Em detrimento à construção de um sistema de seguridade social universalizante, como almejado na Constituição Federal de 1988, tem havido a privatização da saúde, previdência social e, em relação à Assistência Social, essa política não tem se realizado por meio de significativo investimento na implementação de equipamentos e serviços, mas sim na ênfase nos PTR, que, apesar dos impactos concretos no enfrentamento à miséria, configura-se como "políticas sociais compensatórias, residuais, focalistas e seletivas, é o padrão de intervenção estatal na questão social, compatível com as atuais necessidades de acumulação do capital" (SCHMIDT & SILVA, 2015).

Considerando o cenário macro político, nota-se uma tendência de divisão de responsabilidade social na proteção social entre Estado e sociedade civil, encontrada não somente na política social brasileira, mas em outros países com modelos liberais de proteção social (TEIXEIRA, 2013). Não podendo se eximir da responsabilidade constitucional de oferta de ações de proteção social à população, o Estado acaba distribuindo responsabilidades para o enfrentamento das expressões da questão social, abrindo amplos espaços de atuação da iniciativa privada com ou sem fins lucrativos. Instaura-se gradativamente uma "nova" cultura no modo de fazer política social que ganha hegemonia, à medida que reduz a demanda do Estado e restabelece os laços de solidariedade direta. Está relacionada ao *mix* público/privado, com a participação da sociedade civil (incluindo o mercado) na provisão de bens

e serviços sociais, restringindo o Estado ao papel de normatizador, fiscalizador e, em alguns casos, financiador e coordenador da rede de serviços. Trata-se de uma nova modalidade de proteção social, agora sob a rubrica de pluralismo de bem-estar, ou bem-estar misto, como alternativa, que mantém os sistemas públicos de intervenção estatal, mas sob novas bases (mais restritivas, focalizadas e seletivas) e legitima as parcerias com o setor privado (TEIXEIRA, 2013, p. 278).

Após essa breve análise conjuntural, a partir da realidade concreta do tema do artigo, faz-se necessária a contextualização da Assistência Social em termos normativos e sua operacionalização na cidade de São Paulo.

#### **4. ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA OPERACIONALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

A Assistência Social é regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS (BRASIL, 1993), que preconiza a Assistência Social, em seu artigo 1º, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, com vistas à garantia do atendimento às necessidades básicas. Ainda nesta legislação, para o enfrentamento da pobreza, é previsto que a Assistência Social se realize de forma integrada às outras políticas públicas setoriais (intersectorialidade), garantindo mínimos sociais e a promoção da universalização dos direitos sociais. Cabe lembrar que, juntamente com a Saúde e Previdência Social, a Assistência Social integra o tripé da Seguridade Social, compreendida na Constituição Federal como um conjunto de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar tais direitos.

Em 2004, é promulgada a Política Nacional de Assistência Social, cujos princípios e diretrizes visam a diferenciá-la das históricas práticas clientelistas, assistencialistas e pontuais, unificando, também, conceitos e procedimentos em todo o território nacional. Visando garantir uma padronização, o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) promulgou a Resolução 109/2009, a saber, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Além dessa legislação, os regulamentos expedidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social/ CNAS trataram de redesenhar a organização da assistência social no cenário nacional.

O SUAS – Sistema Único de Assistência Social, por sua vez, é regulamentado pela Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, a qual altera a LOAS, ao especificar os objetivos dessa política: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos. O SUAS também dispõe de normativas que orientam e articulam a disponibilidade e o funcionamento de seus serviços, programas, projetos e benefícios.

As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm como base a organização territorial e dois tipos de proteção social: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) de média e de alta complexidade. Nesse contexto, as ações socioassistenciais são voltadas prioritariamente para famílias



# NAT EM MOVIMENTO

ou grupos inseridos em situações de vulnerabilidade ou risco social, considerando as particularidades do seu ciclo de vida (crianças, adolescentes, adultos, idosos) e níveis de fragilização ou rompimento dos vínculos familiares e comunitários.

No tocante à cidade de São Paulo é fundamental contextualizar, segundo Sposati (2002), que após a promulgação da LOAS, a gestão municipal não deu início ao processo de construção desta política pública na cidade, pelo contrário, houve cerceamento dos profissionais que atuavam na denominada Secretaria da Família e Bem Estar Social (FABES) em participar dos debates sobre a efetivação da lei orgânica. Sposati (2002) também contextualiza que em 1993 foi realizado na Câmara Municipal um seminário sobre a LOAS, cujas sugestões foram: estimular e dar sustentação à criação do Fórum de Assistência Social da cidade, assim como articular proposta de regulamentação do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social. Entretanto, a proposta de criação do Conselho Municipal, por exemplo, embora encaminhada à Câmara em 1996 e sancionada a lei em 1997, somente no ano de 2000 foi efetivada com o chamamento para a primeira eleição de conselheiros. Sposati (2002) enfatiza que, apenas nos anos 2000, a assistência social na cidade de São Paulo assume foro de legalidade com a gestão plena, ou seja, Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.

Ainda é importante situar que o contexto acima indicado se encontra intrinsecamente relacionado com a forma como o governo federal direcionou esse processo. Sposati (2002) esclarece que no momento de aprovação da LOAS já ocorreram cortes, tais como a restrição do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para aqueles cuja renda per capita mensal não atingisse a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo em detrimento do disposto constitucional da garantia de um salário-mínimo ao idoso e à pessoa com deficiência que dele necessitar. A autora ainda expõe que neste contexto histórico o governo federal manteve a lógica do primeiro-damismo com a implementação do programa Comunidade Solidária, outrossim, foi barrada a realização da II Conferência Nacional de Assistência Social, com impactos na construção das Conferências municipais na cidade de São Paulo que ocorreram em decorrência da articulação e tensionamento da sociedade civil.

Situados esses processos mais gerais, no município de São Paulo, a Política de Assistência Social é atualmente executada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), seguindo divisões administrativas a partir de Supervisões de Assistência Social (SAS), cuja atribuição principal é a coordenação da gestão da rede socioassistenciais em seus respectivos territórios.

Em relação aos serviços previstos na Tipificação Nacional, encontrados em São Paulo, podem ser mencionados os Serviços de Administração Direta, a saber, os CRAS e CREAS, unidades públicas estatais, localizados em áreas de maior vulnerabilidade e risco social e destinados à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica e especial às famílias.

# NAT EM MOVIMENTO

Além dos serviços previstos na Tipificação Nacional, São Paulo apresenta equipamentos conveniados ao poder público e executados por Organizações Não Governamentais, serviços qualificados através de uma Tipificação Municipal, a Portaria 46/10/SMADS. No âmbito da PSB, São Paulo conta com o SASF (Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio), o qual desenvolve ações de proteção social básica no domicílio a famílias em situação de risco e de vulnerabilidade social. É voltado para famílias e/ou indivíduos beneficiários de programas de transferência de renda, pessoas com deficiência e/ou idosos que vivenciem vulnerabilidade e risco social ou que recebam BPC (Benefício de Prestação Continuada), famílias e/ou indivíduos com acesso nulo ou precário aos serviços públicos, com vínculos fragilizados e outras situações. No que tange aos serviços conveniados da PSE, podemos citar o Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ), equipamento vinculado ao CREAS, com quem seu quadro técnico mantém relação direta. Tem como finalidade garantir atendimento especializado para orientação, apoio e acompanhamento a indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos. Abarca atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e da função protetiva das famílias. Em muitas situações, o NPJ realiza interface com o Sistema de Garantia de Direitos no acompanhamento dos casos individuais. Nessa direção, notam-se semelhanças entre as atribuições do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), tipificado nacionalmente, com o SASF, bem como o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) com o NPJ.

O resgate dessas regulamentações é fundamental para a análise e o processo de acompanhamento da implementação da política de assistência social, dado que, à luz dos termos constitucionais, essa política é colocada como dever do Estado e direito do cidadão, numa perspectiva de rompimento com históricas práticas assistencialistas. No entanto, a consolidação da política de Assistência Social depende ainda dos resultados das disputas políticas e sociais que, ora se materializam em mais e melhores políticas sociais, ora se reduzem ou focalizam para cada vez menos pessoas e com cada vez menos qualidade. A assessoria técnica prestada pelo NAT, realizada nos últimos 6 anos, expressa o quanto essa relação fundamental entre diferentes momentos políticos e a concretização dos direitos sociais traz inúmeras implicações para a forma e as estratégias de atuação interdisciplinar no MPSP.

## **5. ALGUNS RESULTADOS COM BASE NOS ESTUDOS REALIZADOS SOBRE CENTROS DE ACOLHIDA, CRAS, CREAS, ESPAÇOS DE CONVIVÊNCIA PARA ADULTOS EM SITUAÇÃO DE RUA E CENTROS TEMPORÁRIOS DE ACOLHIMENTO**

### **5.1 CENTROS DE ACOLHIDA (CA), ESPAÇOS DE CONVIVÊNCIA PARA ADULTOS EM SITUAÇÃO DE RUA (TENDA) E CENTROS TEMPORÁRIOS DE ACOLHIMENTO (CTA)**

Análises de serviços para pessoas em situação de rua têm sido uma das demandas de maior expressão colocadas para a equipe de Direitos Humanos da capital desde 2012, ano de implantação das equipes do NAT.

Em seu primeiro ano, no bojo de um Inquérito Civil aberto pela PJDH-IS para avaliar a qualidade dos serviços de acolhimento institucional de adultos e famílias que no município de São Paulo recebe a denominação de Centros de Acolhida (CA), a equipe de Direitos Humanos da capital visitou todos os CA existentes na época, totalizando 48 visitas e 49 relatórios elaborados.

A análise desse momento inicial identificou como principais questões a serem consideradas nos serviços de acolhimento: os fluxos de encaminhamento dos usuários para os CA, a elaboração de Planos Individuais de Atendimento, a articulação intersetorial, a gestão dos recursos humanos, as atividades socioeducativas, os recursos tecnológicos para registro e acompanhamento dos usuários, o atendimento de segmentos sociais com especificidades e o controle e participação social dos usuários na gestão do serviço.

Em 2013, a partir de nova solicitação referente a Inquérito Civil da PJDH-IS, a equipe de Direitos Humanos visitou também todos os Espaços de Convivência para Adultos em Situação de Rua, conhecidos como TENDA, da capital de São Paulo. Na análise realizada sobre esses serviços, destacamos, à época, o fato de representarem uma modalidade de serviço que não estava previsto nas normativas nacionais, não tendo sido encontrada, após as visitas realizadas, nenhuma razão que justificasse localmente sua existência em detrimento do modelo dos Centros Pop que possuem objetivos similares e cuja estrutura prevista é mais completa. Considerações sobre a reprodução de relações de poder “da rua” em seus espaços precarizados, o uso das TENDAS como forma de delimitar a circulação e a presença das pessoas em situação de rua nas vias públicas e a dificuldade do acompanhamento técnico contínuo aos usuários por terem nesse serviço uma maior rotatividade também foram destacadas no relatório elaborado pela equipe.

O importante interesse por parte da PJDH-IS em garantir a qualidade desses serviços, apoiado pelas deliberações do Ato Normativo nº 934/2015 da Procuradoria Geral de Justiça do MPSP e da Recomendação nº 60 de 05 de julho de 2017 que incentivou tal atuação e institucionalizou instrumentos de fiscalização e de acompanhamento, possibilitou a continuidade do



# NAT EM MOVIMENTO

acompanhamento dos serviços públicos voltados para a população em situação de rua por parte da equipe de Direitos Humanos do NAT junto a esta Promotoria de Justiça.

De 2012 para cá, houve duas mudanças de gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) com propostas diferentes para a área da Assistência Social que trouxeram rebatimentos diversos nos serviços que continuaram a ser visitados pela equipe.

Em uma das gestões, as TENDAS foram fechadas, sendo que no lugar de cada uma foi implantado um novo Centros Pop e/ou núcleo de convivência, conforme foi sugerido em relatório técnico do NAT à PJDH-IS, a partir das constatações dos serviços oferecidos nas Tendas em relação ao que é previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Todavia, trabalhadores sociais e usuários de algumas TENDA se organizaram como forma de resistência às mudanças que, segundo eles, estavam sendo feitas sem nenhum diálogo com a população. Necessidades diversas se confundiram nesse movimento, sendo a busca pela manutenção dos empregos de antigos trabalhadores das TENDA e a luta por moradia dos ex-usuários do referido serviço duas dimensões importantes nessa resistência.

A segunda mudança de gestão, que ocorreu após as eleições municipais de 2016, tem direcionado grande parte das atenções da política de Assistência Social para a população em situação de rua com campanhas de doação de empresários e parcerias com empresas privadas para o oferecimento de empregos à população em situação de rua. Nesta gestão, foram abertos diversos Centros Temporários de Acolhimento (CTA) com a proposta de oferecer acolhimentos temporários para pessoas em processo de reinserção no mercado de trabalho.

Houve fechamento (e outras tentativas de fechamento) de importantes serviços socioassistenciais com o argumento de que não estavam previstos pelas normativas nacionais da assistência social. O Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) tem feito diversas representações junto ao MP contra a PMSP por falta de diálogo e por este ter desconsiderado em diversas situações o que seriam suas competências deliberativas. A PMSP, por sua vez, responsabiliza os interesses econômicos ligados ao oligopólio de algumas Organizações da Sociedade Civil (OSC) que assumem grandes quantidades e valores referentes a contratos de convênio junto à SMADS, controlando parte dos representantes da sociedade civil de dentro do COMAS e dos direcionamentos da própria política de assistência social.

A possibilidade de acompanhar os mesmos serviços públicos por alguns anos proporciona fazer reflexões sobre a assessoria técnica prestada aos promotores considerando os diversos contextos sociais, econômicos e políticos que impactam a realidade social e a atuação do Estado. A análise de serviços públicos somente fundamentada em normativas como: estar ou não previsto em tipificação, estar ou não adequado às legislações, etc., ao invés de resultar num aprimoramento

# NAT EM MOVIMENTO

dos equipamentos sociais pode ser usada como justificativa para o fechamento de serviços dependendo das diretrizes políticas de cada gestão. Nesse sentido, o histórico vivenciado nessa atuação junto aos serviços para pessoas em situação de rua reflete a importância do trabalho interdisciplinar que intervenha na realidade com base em discussões que vão além das legislações e normativas, e possam alcançar a avaliação dos rebatimentos que os serviços prestados têm proporcionado à população.

É importante não se perder de vista que muitas das reflexões e defesas técnicas de determinados modelos de políticas públicas podem ser revertidos em argumentos que justificam o fechamento ou até mesmo a realização de relações autoritárias e/ou pouco democráticas entre o Estado e a população usuária de seus serviços.

Avalia-se que o modelo predominante de gestão no município de São Paulo baseado no convênio junto a Organizações da Sociedade Civil (OSC) ou Organizações Sociais (OS) na execução das diversas políticas sociais pode resultar numa desresponsabilização do Estado e em uma precarização na prestação do serviço, principalmente, a longo prazo e no que se refere à falta de garantia de financiamento. No entanto, este mesmo discurso pode ser utilizado para a desconsideração do poder deliberativo do COMAS e de outras instâncias de participação popular que muitas vezes são ocupadas pelas próprias OSC e OS. Essas entidades possuem interesses econômicos que devem ser considerados nas análises das correlações de forças sociais, no entanto, essa situação tem servido de justificativa nos últimos dois anos para a redução no financiamento ou até fechamento de serviços e para a não escuta das diferentes instâncias de participação social.

Dentro desse histórico de atuação do NAT, a hegemonia dos interesses e pontos de vista das camadas sociais dominantes nas disputas entre diferentes projetos de sociedade tem repercutido no cotidiano dos serviços para a população em situação de rua e se expressa:

1. na busca por emprego como principal ou única solução para a saída da condição de rua;
2. no enfoque dado à política de assistência social para o atendimento às pessoas em situação de rua, desconsiderando-se a importância da política habitacional, educacional e da saúde para a saída dessa condição social;
3. no domínio das necessidades institucionais (burocráticas, financeiras e políticas) sobre as necessidades sociais apresentadas pelas pessoas que procuram a assistência social;
4. e na naturalização da desigualdade simbólica existente entre os segmentos sociais em situação de rua e os segmentos sociais com moradia, incluindo a desigualdade comumente praticada por funcionários dos serviços socioassistenciais contra seus usuários.

# NAT EM MOVIMENTO

Nessa direção, parece haver maior manutenção do *status quo* no processo de implementação de determinados serviços do que mudanças nas condições concretas de vida da sua população usuária. A população em situação de rua continua tendo como única saída dessa condição a venda de sua mão de obra barata, mas sem acesso à moradia pela disputa desigual pelo uso da cidade causada pela especulação imobiliária. Serviços públicos voltados para eles, além de subfinanciadas, têm sido implementadas nos últimos anos com recursos de doação em que a desigualdade pressuposta (entre um doador que tem e um receptor que não tem) continua existindo após a doação, reproduzindo estigmas e enfraquecendo a garantia de um melhor financiamento da política.

## 5.2 CRAS E CREAS

Das análises realizadas de 2015 a 2016, percebeu-se que as questões que mais impactam negativamente o funcionamento dos serviços de execução direta no município estudado referem-se à insuficiência de equipamentos nos territórios, ao déficit de recursos humanos nos serviços existentes e à terceirização das ações socioassistenciais, através de conveniamento.

Somado a este déficit, a ausência de serviços para o atendimento específico a crianças e adolescentes, jovens, pessoas com deficiência, idosos, pessoas em situação de rua, mulheres vítimas de violência etc., o que prejudica o acompanhamento dos CRAS e CREAS às famílias.

Além disso, constatou-se que o quadro de recursos humanos dos CRAS e CREAS no município de São Paulo não está aquém apenas do que diz a NOB-RH/SUAS, mas também muito abaixo das necessidades dos territórios. Como exemplo, aponta-se que o cargo de Psicólogo inexistente como profissional inserido no quadro oficial de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), sendo necessário ou o empréstimo desses profissionais da área da Saúde para alocação em órgãos estatais do SUAS ou a contratação por parte das Organizações da Sociedade Civil, conveniadas à SMADS. Os profissionais de Direito também são encontrados apenas nos NPJs, apesar de estarem previstos na NOB-RH nos quadros dos CREAS. Há um paradoxo nesta questão, uma vez que os NPJs e os SASFs, via de regra, têm um quadro de recursos humanos mais completos dos que os próprios CRAS e CREAS.

Ainda a partir das visitas realizadas à época, no que tange aos trabalhadores de ensino médio, foi destacado o modo como a SMADS realizou parceria com a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, com vistas à seleção de trabalhadores desempregados como Agentes SUAS, pelo Programa Operação Trabalho (POT), os quais têm atuado na recepção aos usuários e no apoio administrativo nos CRAS e CREAS. Trata-se de um



# NAT EM MOVIMENTO

programa de bolsas com duração de dois anos e com baixa remuneração e sem outros direitos trabalhistas.

Com o reduzido número de serviços e de profissionais nos equipamentos de administração direta existentes, a SMADS atende às necessidades da Assistência Social através do convênio com organizações sociais, inclusive para a realização daquilo que seria de competência privativa dos CRAS e CREAS, a saber, a realização do PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família) e do PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos), respectivamente.

Dentro desse contexto, no município de São Paulo, os CRAS e os CREAS, além de atenderem famílias e indivíduos em vulnerabilidade e risco social, respectivamente, também supervisionam os serviços de proteção social básica e especial convênios de sua referência territorial. Em muitos CREAS, ocorre de não realizarem os atendimentos e acompanhamentos familiares, deixando essa atribuição para o NPJ, por exemplo.

Nessa direção, observa-se um movimento extremamente tímido da Prefeitura de São Paulo no fortalecimento da execução direta de seus serviços socioassistenciais, sendo que todos os equipamentos, excluindo os CRAS e CREAS, são mantidos e executados por ONG.

Essa lógica de corresponsabilização tem trazido implicações para o trabalho técnico dos CRAS e CREAS, sobrecarregando-os com a atribuição de supervisionar os serviços convênios de suas áreas de abrangência, o que pode acarretar em prejuízos para o atendimento e acompanhamento às famílias *in loco*, devido à falta de profissionais. Em muitos equipamentos, as supervisões realizadas apresentam um sentido extremamente contábil (prestação de contas) e administrativo (fiscalização das refeições oferecidas e da manutenção de recursos materiais), suplantando a atuação técnica.

Nos CRAS foi identificada, também, a atribuição de examinar documentações, chamada de “análise de méritos sociais”, para entidades sociais que solicitam certificados de utilidade pública municipal, certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social, cessões para uso de terrenos municipais e inscrições no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), além da exigência de participarem das audiências públicas previstas nos processos de convênio com organizações sociais. Estas atribuições estão previstas na Norma Técnica dos Serviços Socioassistenciais da Proteção Social Básica, elaborada pela SMADS em novembro de 2012, mas destoam das normas nacionais que não atribuem aos CRAS tais atividades, mas sim, de um modo mais amplo, que o CRAS seja responsável pelo referenciamento dos serviços do território e não propriamente por seu registro e regularização.

# NAT EM MOVIMENTO

No âmbito da articulação com as políticas públicas, observou-se que a política municipal de Habitação foi a mais citada como essencial para o rompimento das situações de vulnerabilidade social atendidas pelo CRAS. Essa situação traz diversos impactos para o trabalho social realizado por esse equipamento, como participação em ações de reintegração de posse, o que pode fragilizar os vínculos com os usuários, assim como em situações de emergência, como as enchentes. As periferias de São Paulo estão rodeadas, principalmente em seus extremos Leste, Sul e Norte, por áreas de ocupação com grande presença de moradias precárias, sem regulamentação fundiária, o que também prejudica a inserção de novos serviços socioassistenciais no território, os quais, para serem instalados, precisam estar em conformidade com as normas de ocupação do solo e de regulamentação formal das moradias.

Ressalta-se que muitos CRAS e CREAS informaram não haver relação próxima com o Ministério Público, respondendo às solicitações deste órgão e de outros do sistema de justiça apenas por meio de ofício. Tais solicitações, inclusive, transformaram-se em uma grande demanda de trabalho nos CRAS e CREAS/NPJ, uma vez que se sobrepõem às demandas de acompanhamento e atendimento às famílias e indivíduos no âmbito do PAIF e do PAEFI, devido aos prazos exíguos dados pelas instituições citadas para resposta aos ofícios. Há, portanto, pouco contato direto para discussão de casos ou mesmo para dilação dos prazos.

Por fim, cabe destacar a importância dessa atuação que buscou ampliar a análise técnica dos serviços relacionando-os às realidades dos diferentes territórios e à política pública mais ampla da Assistência Social. A lógica de conveniamento de serviços traz implicações e novas atribuições que atravessam a atuação dos poucos serviços de administração direta implantadas no município.

## 6. CONCLUSÃO

A partir dos dados apresentados acima, observam-se diversas contradições nas quais transita a Assistência Social na cidade de São Paulo, dialogando com a literatura sobre a área, apresentado no início do artigo. Questões como o histórico assistencialista e filantrópico na oferta de ações sociais; centralidade da política no enfrentamento das expressões da questão social sem efetiva articulação intersetorial; destinação insuficiente de recursos para implantação de serviços e equipamentos; ênfase no acesso aos PTR; e estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade civil, são elementos fundamentais para o entendimento acerca do modo como vem sendo implantado o SUAS na cidade.

Outro aspecto importante que ilustra as contradições presentes na política municipal de Assistência Social, como apontado na literatura, é a restrição da figura do Estado como "normatizador" e "fiscalizador" da política na cidade de São Paulo. Sobre isso, os estudos realizados sinalizam que além de atenderem famílias e indivíduos em vulnerabilidade social, os CRAS e os CREAS, por exemplo,

# NAT EM MOVIMENTO

também supervisionam os serviços de PSB e PSE conveniados de sua referência territorial. Em muitos CREAS, atendimentos e acompanhamentos familiares sob a lógica do PAEFI não são realizados, uma vez que existe o NPJ de referência do território. Essa lógica de corresponsabilização tem trazido implicações para o trabalho técnico dos CRAS e CREAS, sobrecarregando-os com a atribuição de supervisionar os serviços conveniados de suas áreas de abrangência, o que pode acarretar prejuízos para o atendimento e acompanhamento às famílias *in loco*, devido à falta de profissionais. Em muitos equipamentos, as supervisões realizadas apresentam um sentido extremamente contábil (prestação de contas) e administrativo (fiscalização das refeições oferecidas e da manutenção de recursos materiais), portanto, suplantando a atuação técnica desses profissionais da política de assistência social.

Na cidade de São Paulo, os maiores desafios para a construção do SUAS se refere à falta de equipamentos de execução direta em número compatível com as demandas territoriais e a consequente terceirização de serviços que poderiam ser executados pelos CRAS e CREAS, sobretudo aqueles que são de sua responsabilidade, como o PAIF e o PAEFI. Além disso, percebe-se que o número de profissionais, tanto de ensino médio como de ensino superior, é insuficiente não apenas em relação à demanda de trabalho, mas, também, ao recomendado pela NOB-RH SUAS.

É preciso ressaltar a tortuosidade dos processos de integração e padronização de uma política social que deveria se estender a todos os municípios e comunidades que, por sua vez, trazem como potências e obstáculos suas consideráveis diferenças. Nessa direção, implantar uma política de Assistência Social em um município como São Paulo com significativo orçamento, população total excedendo 11 milhões de habitantes, variação de IDH entre 0,701 (distrito de Marsilac) e 0,961 (distrito de Moema), somente para citar alguns indicadores que destacam a heterogeneidade de territórios, não é o mesmo de construir o SUAS em municípios de pequeno ou de médio porte.

Tal realidade é um dos grandes desafios para que o Ministério Público, em sua importante função constitucional de guardião da Constituição e fiscal da Lei, possa cobrar da gestão municipal de São Paulo medidas factíveis que correspondam àquilo que os usuários do SUAS realmente necessitam. Por isso, durante todas as visitas, entrevistas realizadas com tais atores configuram-se como de fundamental importância e, salvaguardando questões éticas envolvendo sigilo de acordo com os Conselhos Profissionais, a seus discursos é garantida a necessária visibilidade de modo a dar voz e vez a segmentos da população inseridos em situações de exclusão social e historicamente marcados por violações de direitos (GUARESCHI, 2008), bem como romper com silenciamentos de pessoas assujeitadas a discursos sociais que lhes retiram a condição de sujeitos, visando à construção de espaços para escuta entendida como resgate da memória e testemunho (ROSA, 2002, 2012). Inclusive, observando as análises e sugestões dos espaços de controle social constituídos.



# NAT EM MOVIMENTO

A condição de megalópole de São Paulo que atrai migrantes e imigrantes de vários lugares do Brasil e do mundo se junta a um maior direcionamento, nos últimos anos, da política de Assistência Social para o atendimento de pessoas em situação de rua. Porém, este direcionamento tem ocorrido em detrimento de um maior fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social que deveria atender outros segmentos sociais como crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres, idosos, migrantes e imigrantes visando assegurar a prevenção de violação de direitos e de rompimento de vínculos familiares e comunitários. A ausência de políticas e ações preventivas pode ocasionar a situação de rua para mais pessoas, tornando o enfoque dado a estes no presente, totalmente ineficiente e ineficaz.

Assim, a partir dos estudos realizados é possível perceber que o diálogo do MP acerca das políticas públicas, e aqui especificamente da política de assistência social, extrapola os limites das gestões municipais, com questões que perpassam as atribuições das pastas estadual e federal de assistência social, inclusive, para se avaliar de que forma deve se portar o SUAS em uma grande metrópole.

No Ministério Público, há uma segmentação de atuação na exigibilidade dos direitos a públicos prioritários (crianças e adolescentes, idosos/as, mulheres vítimas de violência, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua), no âmbito do direito individual (atuação nas promotorias dos foros regionais) e dos direitos coletivos (promotorias específicas de direitos difusos e coletivos<sup>75</sup>). A existência de promotorias com atuação específica no âmbito de difusos e coletivos, a princípio, apresenta potência para se especializar, aprofundar análises e acompanhar ações na perspectiva da exigibilidade dos direitos. Todavia, este ainda é um desafio, dadas as diferenças de perspectivas e formas de atuação, onde mecanismos como autonomia e independência funcional asseguram essas diferenças. Neste contexto, torna-se importante a construção e implementação de fluxos no interior da Instituição, que possam assegurar a correlação das ações entre as questões individuais e a busca pela garantia dos direitos difusos e coletivos, bem como a articulação entre as diferentes áreas, e neste sentido, o NAT que atua com as diversas Promotorias também pode contribuir nesse processo de articulação, junto ao CAO Cível.

Essa ligação é fundamental para o fortalecimento das ações das diversas Promotorias nos seus papéis de exigir a superação dos problemas comuns constatados nessas visitas realizadas ao CRAS, CREAS e serviços socioassistenciais específicos para pessoas em situação de rua, tais como: as dificuldades devido à ausência de habitação para grande parcela da população e a insuficiência de ações do poder público para lidar com a questão; e, ainda, as dificuldades da atuação dos CRAS e CREAS em

---

<sup>75</sup> Dentro do âmbito coletivo, as promotorias se dividem em estruturas que abarcam os públicos específicos ou mesmo temáticas, como crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, Saúde Pública, Inclusão Social, Habitação e Urbanismo etc.

# NAT EM MOVIMENTO

decorrência de insuficiência de serviços tanto para públicos específicos (idosos, mulheres vítimas de violência, pessoas com deficiência) como déficits em outras políticas públicas (saúde, educação etc.).

Além do desafio dos encaminhamentos conjuntos na Instituição, as formas de cobrança ao poder público também apresentam dificuldades, dado que, se as exigências se direcionaram exclusivamente para o âmbito judicial, enfrentarão o desafio das ações se prolongarem por muito tempo e passarem a ficar sob a responsabilidade da decisão do poder judiciário, sob risco, inclusive, de perda da ação. Por outro lado, no âmbito exclusivo dos instrumentos extrajudiciais, como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), podem enfrentar obstáculos para serem efetivados devido a situações como restrições orçamentárias municipais ou às mudanças na gestão após período eleitoral. Nessa direção, de acordo com o saber localizado da Psicologia e Serviço Social em interface com Direitos Humanos e Políticas Públicas, entende-se como potentes as novas possibilidades de atuação ministerial constantes no Ato Normativo nº 934/15-PGJ-CPJ-CGMP, de 15 de outubro de 2015, que disciplina o Procedimento Administrativo de Fiscalização (PAF) e o Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA) por trazerem em si um aprofundamento das funções ministeriais na materialização dos direitos sociais à população por meio do acompanhamento detido dos aspectos estruturais e conjunturais presentes nos ciclos das políticas públicas - especialmente da Assistência Social, como analisada aqui - favorecendo ainda a possibilidade de transformação do poder público em direção ao disposto em legislações e normativas em um contexto extrajudicial da garantia de direitos no Sistema de Justiça.

Neste contexto, para além dos pareceres técnicos, que são juntados aos autos nos inquéritos civis, vem sendo adotada a estratégia da apresentação dialogada dos resultados encontrados na PJDH-IS, como forma de serem esclarecidos termos técnicos desconhecidos dos profissionais do Direito e, principalmente, para encontrar conjuntamente as possibilidades de encaminhamentos e estratégias de cobrança do poder público para os problemas e déficits encontrados.

Além disso, mediante anuência da Promotoria solicitante dos estudos referentes à rede socioassistencial no município, a equipe de Direitos Humanos/NAT tem realizado o repasse dos resultados e análises para outras Promotorias de Justiça, que, por vezes apresentam como atribuição definida a esfera individual da garantia de direitos, para que estas possam se aproximar dos desafios e possibilidades apresentados pelas redes de atendimento em seus territórios de atuação, e inclusive contribuir como articuladores dessa rede. Essa proposta se apresenta coerente com o “novo papel” do Ministério Público de indutor de políticas públicas e com suas novas atribuições, apresentadas pela Constituição Federal de 1988.

As visitas realizadas aos CRAS e CREAS têm sido muito significativas para avaliar a implementação da política de assistência social no município de São Paulo, mas, vale ressaltar que, no escopo da assessoria realizada por esta equipe à PJDH-IS as visitas e análises a outros serviços da rede

# NAT EM MOVIMENTO

socioassistencial contribuem nesse acompanhamento. Assim, como visto neste artigo, o acompanhamento dos serviços de atendimento à população em situação de rua na cidade se apresenta como uma frente de trabalho bastante requisitada desde o início das atividades da sua equipe de Direitos Humanos, onde já foram realizados estudos a todos os Centros de Acolhidas; a totalidade dos Espaços de Convivência para Adultos em Situação de Rua (TENDAS) que existiam na cidade; e até o presente momento aos 17 CTA (89% do total) receberam visitas da equipe de Direitos Humanos.

Considerando a importância da articulação entre as políticas públicas diante da complexidade da realidade social encontradas nas visitas, a equipe de Direitos Humanos aponta<sup>76</sup> que este é um dos grandes desafios para que o Ministério Público em suas atribuições de cobrar medidas factíveis à gestão municipal de São Paulo e que correspondam àquilo de que os usuários do SUAS realmente necessitam, considerando a heterogeneidade apresentada neste município de dimensão ampla e complexa.

Assim, a equipe de Direitos Humanos entende que o NAT, como modelo para assessoria técnica sob a lógica psicossocial<sup>77</sup> em uma instituição do Sistema de Justiça, possui potência para contribuir com a atuação ministerial, através de estudos realizados por assistentes sociais e psicólogos, possibilitando a aproximação com a realidade, a obtenção de informações e a troca de conhecimento com os profissionais que atuam na execução direta das políticas públicas, contribuindo ainda para o planejamento institucional no que tange ao estabelecimento de fluxos entre as promotorias de justiça na ótica da intersectorialidade das políticas públicas. Nessa direção, por ter as políticas públicas como objeto da assessoria técnica em matéria de Psicologia e Serviço Social, a dinamicidade que é inerente aos ciclos das políticas públicas deve ser considerada em nosso fazer profissional no contexto do Ministério Público.

A partir de reuniões de trabalho, nas quais a equipe de Direitos Humanos tem buscado diálogo e construção conjunta das ações com os Promotores de Justiça, tem se desenvolvido uma lógica de assessoria técnica para, além de objetiva, tornar-se mais efetiva, avançando para além da simples

---

<sup>76</sup> Para maiores análises, cf. Bergamin, Paneghini e Katayama (2016).

<sup>77</sup> A lógica psicossocial aqui citada é um conceito em constante processo de discussão realizada pela equipe de Direitos Humanos. Temos debatido a importância de considerá-la não restrita à articulação entre Serviço Social e Psicologia como comumente é compreendida, mas como confluência de discursos e práticas presentes nos mais diversos campos de saberes que têm como centrais a consideração de fatores dinâmicos presentes na formação de sujeitos e coletividades em um contexto biopsicossociocultural que busque favorecer e possibilitar a transformação social e a formação e implicação de sujeitos em suas histórias de vida a partir da consideração da singularidade, exercício de cidadania e acesso a direitos sociais. Tal possibilidade de análise do conceito não se encontra esgotada e buscaremos analisá-la de maneira mais detida em outro momento.



# NAT EM MOVIMENTO

emissão desses relatórios e pareceres. Busca-se também apresentar a importância da consideração das especificidades do Psicologia e Serviço Social em interface com o Direito, na construção conjunta de estratégias de ação ao longo do processo de assessoria técnica, levando-se sempre em conta a importância de aspectos conjunturais das políticas públicas, na medida em que, se a assessoria técnica é voltada às políticas públicas, a inerente dinamicidade de sua construção social deve ser considerada.

## 7. REFERÊNCIAS

BERGAMIN, P.D.; PANEGHINI, L. R.; KATAYAMA, Y. D. Assessoria do NAT às promotorias de justiça do MPSP: os desafios apresentados no acompanhamento da implementação da política de Assistência Social no município de São Paulo. Anais do VI Encontro Nacional do Serviço Social no Ministério Público, Florianópolis, Disponível em: <<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2367>>. Acesso em: 06 set. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao)>

# NAT EM MOVIMENTO

[%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](#) >. Acesso em: 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF. Disponível em: < <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif> >. Acesso em: 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/paefi> >. Acesso em: 06 set. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Recomendação nº 60, de 5 de julho de 2017. Disponível em: \_\_\_\_\_ em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-060.pdf>> Acesso em: 11 out. 2018.

O ESTADO DE SÃO PAULO. IDH: os 20 melhores e os 20 piores distritos de São Paulo. Disponível em: <<http://fotos.estadao.com.br/galerias/cidades,idh-os-20-melhores-e-os-20-piores-distritos-de-sao-paulo,24925>>. Acesso em: 06 set. 2018.

GUARESCHI, P.A. Ética e paradigmas na psicologia social: Ética e paradigmas. In: PLONER, KS., et al. (org.) Ética e paradigmas na psicologia social. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 18-38.

MARTINS, V. Estado, políticas sociais e desafios contemporâneos. Sociedade em debate, 2011, 17 (2), jul.- dez., pp. 13-28

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ato Normativo n. 724 de 13 de janeiro de 2012. Institui o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial. Procuradoria Geral de Justiça. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/760.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/760.pdf) >. Acesso em: 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ato Normativo nº 593 de 5 de junho de 2009. Cria a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos e a Promotoria de Justiça de Repressão à Sonegação Fiscal e dá outras providências. São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/593.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/593.pdf) >. Acesso em 20 ago 2016.

\_\_\_\_\_. Ato Normativo nº 934/15-PGJ-CPJ-CGMP, de 15 de outubro de 2015. Disciplina o procedimento administrativo de fiscalização e o procedimento

# NAT EM MOVIMENTO

administrativo de acompanhamento. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geral/Atos/Ato%20Normativo%20n%C2%BA%20934-15-PGJ-CPJ-CGMP.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/Atos/Ato%20Normativo%20n%C2%BA%20934-15-PGJ-CPJ-CGMP.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2018.

ROSA, M.D. Uma escuta psicanalítica das vidas secas. Revista Textura, São Paulo, ano 2, n. 2, 2002, pp. 42-47, 2002.

\_\_\_\_\_. Psicanálise implicada: vicissitudes das práticas clinicopolíticas. Revista da Associação Psicanalítica de Porto Alegre, n. 41-42, jun. 2011/jul. 2012, pp. 29-40.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Norma Técnica dos Serviços Socioassistenciais – Proteção Social Básica. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/norma\\_tecnica.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/norma_tecnica.pdf)>. Acesso em 06 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria 46/2010/SMADS. Dispõe sobre a Tipificação da Rede Socioassistencial do Município de São Paulo e a Regulação de Parceria Operada por meio de convênios. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/046\\_portaria\\_1298488134.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/046_portaria_1298488134.pdf)>. Acesso em 06 set. 2018.

SCHMIDT, J. A. C.; SILVA, M. M. A Assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2015.

SILVA, C.; BERGAMIN, P.; BOMFIM, T. Política de Assistência Social: a assessoria técnica no MP SP. Anais do 5º Encontro Internacional de Política Social e 12º Encontro Nacional de Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/16449/11312>>. Acesso em: 06 set. 2018.

SPOSATI, Aldaíza. A política de assistência social na cidade de São Paulo. 2ª edição. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. 112p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1)

TEIXEIRA, S. M. Sistema de Proteção Social brasileiro na contemporaneidade: "novas" relações entre Estado e sociedade? Revista FSA, Teresina, v. 10, n. 1, art. 15, pp. 264-280, Jan./Mar. 2013.



## **MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ASSESSORIA TÉCNICA PSICOSSOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**HOMELESS WOMEN: A PERSPECTIVE FROM THE PSYCHOSOCIAL TECHNICAL CONSULTANCY AT PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE**

Luciana Ribeiro Paneghini<sup>78</sup>

Silvia Moreira da Silva<sup>79</sup>

### **RESUMO**

Este artigo objetiva analisar de que forma as desigualdades de classe, raça e gênero se acentuam no cotidiano de mulheres em situação de rua e como o atendimento a elas nas políticas sociais pode reiterar ou superar as situações de vulnerabilidade inerentes a esta condição. Para tanto, utilizamos de pesquisas recentes a respeito da pobreza e da situação de rua na cidade de São Paulo e das próprias análises técnicas promovidas pelo Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT-SP) sobre os serviços socioassistenciais de média e alta complexidade voltados à população de rua, no âmbito das pesquisas realizadas entre 2012 e 2016.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas sociais, mulheres, situação de rua, NAT.

### **ABSTRACT**

*This article aims at analyzing how the inequalities of class, race and gender are accentuated in the everyday lives of homeless women and how their care in social policies can reiterate or overcome the situations of vulnerability inherent to this condition. To do so, we use recent research about poverty and homeless people in the city of São Paulo and the analysis promoted by the Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT-SP) on the medium and high complexity socio-assistance services that have homeless people as their target public, in the scope of the surveys carried out between 2012 and 2016.*

**KEYWORDS:** social policies, women, homeless people, NAT.

---

<sup>78</sup> Assistente Social do NAT pela área regional Grande São Paulo III. Mestre em Serviço Social pela PUC - SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).

<sup>79</sup> Assistente Social do NAT na área de Infância e Juventude da Capital/SP. Doutoranda em Serviço Social pela PUC-SP.

# NAT EM MOVIMENTO

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende iniciar a discussão sobre como as mulheres em situação de rua têm sido atendidas pelas políticas sociais e de que forma a assessoria técnica psicossocial às/aos promotoras/promotores de justiça pode contribuir para que seus direitos humanos sejam efetivados. O objeto de estudo em análise são as condições de vida das mulheres adultas em situação de rua, que vivem na cidade de São Paulo.

No primeiro tópico, abordaremos dados referentes às condições socioeconômicas da população de rua e das mulheres que estão nesta situação, especificamente. Utilizaremos como base de informações dados censitários sobre este segmento, sobretudo o Censo da População em situação de rua na Cidade de São Paulo, de 2015, o mais recente sobre população em situação de rua promovido no município; e matérias de jornais recentes sobre pauperização no contexto de crise econômica no Brasil e na cidade de São Paulo.

No segundo seguimento, serão abordados alguns dados empíricos obtidos pelo trabalho de assessoria técnica no Ministério Público de São Paulo (MPSP), sobretudo através das visitas institucionais realizadas pela equipe de Direitos Humanos do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) da Capital aos Centros de Acolhida (CAs)<sup>80</sup> e aos Espaços de Convivência para Pessoas em Situação de Rua (TENDAs)<sup>81</sup> da cidade de São Paulo. Tais visitas e análises ainda ocorrem, porém, utilizaremos o recorte dos estudos feitos entre os anos de 2012 e 2016.

O trabalho de estudo psicossocial realizado pela equipe de Direitos Humanos do NAT resultou na Nota Técnica *População em Situação de Rua: heterogeneidade e políticas públicas* (2014), no qual discutimos a homogeneização do atendimento a este público tão diverso e, portanto, carente de intervenções que superem as análises e ações unidimensionais a seu respeito. Quando se pensa em população de rua, quase sempre tendemos a não enxergar as suas particularidades internas, esquecendo, por exemplo, do fato de que neste segmento há idosos/as; crianças e adolescentes; mulheres; LGBTs (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, dentre outros); pessoas com deficiência ou convalascentes etc..

---

80 Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que prestam serviços de banho, alimentação, pernoite e bagageiro a pessoas em situação de rua. Há Centros de Acolhida 24 horas (nos quais usuários/as podem permanecer durante o dia) e 16 horas (abrem às 16h e fecham às 8h). Os CAs podem ser direcionados ao público masculino apenas ou a homens e mulheres, no caso dos CAs “mistos”. Há também Centros de Acolhida Especiais (CAEs), direcionados a públicos específicos, como idosos/as, convalascentes, mulheres com ou sem filhos/as etc., os quais atendem em período integral. Atualmente, a gestão João Dória tem criado outros modelos de acolhimento para a população de rua, como os CTAs (Centros Temporários de Acolhimento).

81 As TENDAs eram serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, quase sempre implantados embaixo de viadutos, que tinham como objetivo oferecer serviços de banho/lavagem de roupas, encaminhamento para alimentação, atendimentos sociais para direcionamento a Centros de Acolhida e a outros serviços do território etc.. Em 2015, as TENDAs tiveram suas atividades formalmente encerradas, ainda na gestão Haddad.

# NAT EM MOVIMENTO

Em suma, a tendência é homogeneizar esta população e seu atendimento de acordo com o seu público majoritário, que ainda é composto por homens adultos (entre 30 e 50 anos), cisgêneros<sup>82</sup>, sozinhos (desacompanhado dos filhos e de outros familiares), com ensino fundamental completo, desempregados ou inseridos precariamente no mercado de trabalho, e assim por diante. Esta invisibilidade impacta o planejamento e a implantação de políticas públicas, havendo omissão estatal a estes segmentos, e às mulheres especificamente. E mesmo quando há serviços voltados para o seu atendimento, as mulheres em situação de rua têm sido, muitas vezes, vítimas de violência institucional, como pôde ser apreendido dos estudos realizados pelo NAT e por pesquisas acadêmicas, que serão expostos a seguir.

## 2. ALGUNS DADOS PARA FUNDAMENTAR O DEBATE: O “ESTAR NA RUA” PARA AS MULHERES

No censo disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na Pesquisa Nacional sobre a População de Rua (documento intitulado *Rua: aprendendo a contar*), publicado em 2009, as mulheres eram 18% daqueles que viviam nas vias públicas. Importa considerar que este número foi contabilizado mediante pesquisa feita em 48 municípios brasileiros com mais de 300 mil habitantes e em 23 capitais. Foram excluídos os municípios de São Paulo, Recife, Brasília e Belo Horizonte, pelo fato de contarem com seus próprios Censos concluídos ou em andamento naquela época.

Em São Paulo, o último censo sobre a população de rua foi realizado em 2015, por meio do qual constatou-se a presença de 15.905 pessoas em situação de rua ou em instituições de acolhimento<sup>83</sup>, sendo 16% de mulheres (o sexo feminino correspondia a 14% da população de rua acolhida). Dentre as que estavam nas vias públicas (1.110 mulheres), a maioria tinha idades entre 31 e 49 anos e cor autodeclarada parda ou preta, conforme os dados daquelas que responderam a tais quesitos.

Os/as recenseadores/as perguntaram a elas se estavam nas ruas com ou sem seus/as filhos/as, ao que menos da metade das mulheres respondeu; porém, dentre aquelas que responderam ao quesito (509 mulheres), 11,8% declararam estar com seus/as filhos/as nas ruas, predominando aquelas que disseram estar com um/a único/a filho/a consigo. Analisando o fato de a maioria não ter respondido a este questionamento (ou ter respondido negativamente), deduzimos que muitas mulheres têm receio de falar sobre a existência de seus/as filhos/as em situação de rua aos/às agentes públicos/as, por temer que eles/as sejam levados/as sem sua presença, o que ocasionaria obstáculos ao contato e

---

<sup>82</sup>Cisgênero é a pessoa que se identifica com o seu gênero de nascimento.

<sup>83</sup>Das 15.905 pessoas em situação de rua, 8.570 estavam acolhidas e 7.335 viviam nas vias públicas.



# NAT EM MOVIMENTO

ruptura de vínculo. Além disso, o fato de tão poucas mulheres declararem estar com os seus/as filhos/as nas vias públicas não significa que as demais também não tenham descendentes, havendo presença significativa de mulheres nas ruas com filhos/as em SAICAs (Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes) ou mesmo com a família extensa.

O mesmo Censo observou que 75% das 1.216 mulheres inseridas em Centros de Acolhida estavam sem filhos/as naquele momento (novamente, não significando que não tenham filhos/as); contabilizando as demais, 19,2% estavam com 01 ou 02 filhos/as nos Centros de Acolhida; 13% do total de acolhidas com filhos/as eram estrangeiras. Das que estavam acompanhadas, 78% inseriram-se em Centros de Acolhida Especiais. As mulheres com filhos/as eram 2,4% do total de acolhidos/as.

Dentre as que estavam em Centro de Acolhida, a idade média constatada foi de 36,9 anos; dentre as que não têm ou não estavam com seus/as filhos/as, 69,2% eram “não brancas” e entre as que estavam acompanhadas, essa proporção aumentava para 78%. É importante citar que as mulheres (com ou sem filhos/as) formam o grupo com menor proporção daqueles/as que nunca dormiram nas vias públicas antes de serem acolhidos/as.

Embora as razões que levem mulheres à situação de rua serem multifacetadas (violência doméstica; perda de moradia relacionada à ausência ou insuficiência de renda/desemprego; uso de álcool e drogas ou outras demandas de saúde mental etc.), o fato de elas serem a minoria deste universo revela múltiplas determinações sociais vinculadas à divisão sexual do trabalho e à subalternização a qual estão expostas em uma sociedade patriarcal, capitalista e estruturalmente racista. De acordo com Silva (2009), os homens estão em maior número em situação de rua porque são formados socialmente para o trânsito e para o domínio do espaço público, enquanto as mulheres são remetidas ao cuidado do lar e para com os/as filhos/as.

A própria dependência financeira e/ou emocional em relação ao companheiro com quem dividem o domicílio, a existência dos/as filhos/as, a falta de perspectiva quanto a uma vida fora do âmbito doméstico são fatores que fazem com que as mulheres se utilizem das ruas apenas quando não há mais alternativas de moradia. A rua para as mulheres nem sempre está vinculada à noção de liberdade, tão frisada pelos homens que vivenciam esta mesma condição. Ao contrário, a situação de rua tem potencializado a exposição das mulheres às diversas expressões da violência sexista – que se refere à violência que as mulheres sofrem pela sua condição de gênero, ou seja, apenas por serem mulheres - as quais estão mais vulneráveis.

A intersecção entre raça/etnia, classe e gênero marca de formas diferentes a vida de homens e mulheres e mesmo dentro da categoria “mulheres”. O fato de a maioria das mulheres adultas em situação de rua ou de institucionalização ser “não branca”, como o próprio Censo (2015) acima constatou, já demonstra que a situação de vulnerabilidade extrema vivenciada por elas é determinada

# NAT EM MOVIMENTO

também pela sua cor ou etnia. Neste sentido, há estudos recentes mostrando que as mulheres negras ainda são as trabalhadoras mais precarizadas, com piores salários e maior fragilidade quanto ao vínculo empregatício.

Segundo a reportagem *Mulher negra avança no social, mas segue distante no trabalho e na política*, do Jornal Folha de São Paulo de 15 de abril de 2018, as mulheres negras auferem o equivalente a 42% da renda média de um homem branco. E, conforme a matéria *Desemprego avançou mais rápido entre as mulheres negras no Brasil*, do Diário Comércio Indústria e Serviços (DCI), o desemprego atingiu mais fortemente as mulheres negras na crise atual (entre o quarto trimestre de 2014 e o mesmo período de 2017), em que sua taxa de desocupação saltou de 9,2% para 15,9%, a maior dentre todos/as os/as trabalhadores/as. No mesmo período, a informalidade atingiu a 52,4% das mulheres negras e a 43,2% das mulheres brancas. Os dados foram coletados de uma pesquisa feita pela professora e economista da Universidade de Campinas (Unicamp), Marilane Oliveira Teixeira, mesma docente que menciona o seguinte a respeito dos impactos do desmonte da previdência social na vida das mulheres:

Quando se trata das mulheres negras as desigualdades são ainda mais destacadas, embora representassem 51% das trabalhadoras ocupadas em 2014, elas eram maioria entre os trabalhos mais precários: 54% das trabalhadoras sem registro; 66% no trabalho sem remuneração e 66% do emprego doméstico sem carteira, no qual há um recuo na tendência de formalização do emprego doméstico verificado na última década, em que a contribuição para a previdência social caiu 27% entre 2013 e 2015. (TEIXEIRA, 2017).

Nas observações da vida cotidiana em São Paulo, constata-se um aumento expressivo de pessoas em situação de rua após o início da crise econômica e política que afeta o Brasil. De acordo com Tolentino e Bastos (2017), fatores como aumento do desemprego, do subemprego e a implantação de ajustes fiscais, bem como a instauração de medidas regressivas nos direitos sociais - como a Reforma Trabalhista (Lei 13.467 de 13/07/2017), a Lei de Terceirização (Lei nº 13.429 de 31/03/2017), dentre outras - impactaram ainda mais as já precárias condições de vida da população de rua e dos/as mais pobres que, sem fonte de renda para a subsistência de uma moradia, passaram a ocupar as vias públicas. Nas palavras do Padre Júlio Lanceloti, em entrevista para o UOL publicada em matéria do dia 03 de novembro de 2017 (*Crise e desemprego acentuam drama de moradores de rua: "A gente é visto como cachorro"*): "há um aumento de pessoas desempregadas, desalentadas, que não encontram nenhuma possibilidade. É muita gente procurando emprego, com dificuldade para pagar aluguel, despejadas. As pessoas estavam na beirada, se segurando em alguma coisa, e caíram".

Não podemos nos esquecer, também, da promulgação da "PEC do fim do mundo", Emenda Constitucional 95/16, que limita por 20 anos os gastos públicos, piorando ainda mais o baixo investimento em políticas sociais.

# NAT EM MOVIMENTO

Conforme a matéria do *O Estado de São Paulo* do dia 18 de junho de 2017, *População de rua dobra desde 2000 e se espalha pela cidade de São Paulo*, já a partir dos dados do último Censo (2015) é possível apurar que, de 2000 a 2015, a população de rua cresceu 4,1% ao ano, aumento bem superior à taxa de crescimento populacional geral da cidade, que era de 0,7%. A mesma matéria, indica que a gestão do prefeito João Dória, mesmo sem uma pesquisa oficial, estimava que a população de rua havia crescido 57% entre o Censo de 2015 e o ano de 2017, prevendo que haveria de 20 a 25 mil pessoas nesta situação, chegando a quase o triplo do que fora identificado no início da série histórica (Censo da População de Rua de 2000), quando o número de habitantes vivendo nas ruas era de 8.706 pessoas, número semelhante ao de acolhidos/as em Centros de Acolhida em 2015, o que demonstra expansão não apenas da própria população de rua, mas também do número de serviços socioassistenciais de proteção social especial de alta complexidade para este público. Neste contexto histórico, percebemos também uma quantidade crescente de mulheres em situação de rua, muitas vezes acompanhadas de familiares, companheiros/as ou de amigos/as.

Um complemento ao Censo de 2015 (*Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo*) menciona outra preocupação quanto às vulnerabilidades vivenciadas por essas mulheres: elas apresentavam mais agravos em saúde do que o público masculino, sobretudo aquelas que viviam nas vias públicas, destacando-se doenças como depressão, hipertensão, HIV e problemas respiratórios.

Quanto ao consumo de álcool e/ou drogas, 72% das mulheres acolhidas disseram não usar tais substâncias, porém, entre os homens, tal proporção era de 42%. Já nas ruas, o consumo de álcool e drogas é superior entre os homens (85%) do que entre as mulheres (75%), mas o contingente daqueles/as que se utilizam de drogas ilícitas é semelhante (52%). Para a manutenção do uso de álcool e/ou outras drogas, muitas vezes, as mulheres em situação de rua utilizam-se da prostituição, o que pode expô-las a maior vulnerabilidade às violências e à degradação de sua saúde (Nappo et al., 2004).

### 3. MEANDROS DO ATENDIMENTO A ELAS

Neste seguimento, serão apontados alguns dados relacionados às especificidades das mulheres em situação de rua, além de aspectos do atendimento socioassistencial voltado a elas, observados pelos estudos do NAT. A ideia aqui é apontar as dificuldades enfrentadas por alguns serviços e também indicar os nossos posicionamentos a respeito, uma vez que este artigo se inscreve em um circuito técnico-operativo e, também ético e político, do nosso trabalho profissional no NAT.



## 3.1 QUANTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO

O histórico de violências de gênero e seus impactos sobre a vida das mulheres estão entre os motivos para a conformação da situação de rua em suas vidas. À violência doméstica, frequentemente, associam-se outros fatores que fragilizam as mulheres, como perda de autoestima (Guimarães, 2018); agravos em saúde, inclusive no que se refere à saúde mental (Terra, D'Oliveira e Schraiber, 2015); prejuízos na frequência/produtividade no trabalho, o que pode impactar negativamente sua renda (Carvalho e Oliveira, 2017) etc.. Assim, quanto menos apoio as mulheres em situação de violência recebem do poder público, de suas famílias extensas e de sua comunidade, mais expostas a situações de extrema vulnerabilidade e risco social elas ficam.

Nas ruas, as mulheres sofrem violência sexista não apenas por seus/as companheiros/as. Rosa e Bretas (2015), em sua pesquisa com mulheres em situação de rua, mostram relatos sobre violências praticadas por grupos intolerantes, ultraconservadores; pelas próprias pessoas que vivem nas ruas; ou mesmo de cunho higienista, perpetrada por agentes públicos (policiais) ou por indivíduos contratados por comerciantes locais. Nesta pesquisa, as violências que atingiam o corpo físico (sexual e agressão física) tinham predominância no relato das mulheres em detrimento das violências psicológicas, verbais, negligências por parte do poder público, dentre outras.

Mas Spiassi (2016), em sua pesquisa na região da Luz, demonstrou a presença destas outras violências no relato das participantes, sobretudo ao citar a presença de um contexto totalmente adverso às mulheres que fazem uso de substâncias psicoativas naquela região: a existência de um poder paralelo, relacionado ao tráfico de drogas; e de um poder institucional do Estado, a saber a polícia, também perpetradora de inúmeras violências à população de rua.

Todas as participantes relataram sofrer ou observar a violência física e psicológica sofrida por outras, perpetradas pelas forças de segurança, sejam elas, a polícia, em operações intensivas e cotidianas, mas também por parte do disciplinamento do tráfico, já que as entrevistadas relataram existência de um esquema de segurança paralelo que mantém a ordem sob rigor, o que inclui o uso da violência. (SPIASSI, 2016, p. 114).

Spiassi (2016) afirma que as mulheres neste contexto têm pouca confiança nas instituições do poder público, o que as afasta de solicitar apoio e suporte para suas demandas. Além disso, a insuficiência de serviços para que estas mulheres tenham suas necessidades básicas atendidas (abordagem de rua; núcleo de serviços diurno; Unidades Básicas de Saúde; Consultório de Rua, dentre outros), faz com que elas estejam ainda mais distantes dos órgãos e equipamentos voltados ao enfrentamento da violência de gênero (Delegacias de Atendimento à Mulher, Centros de Referência, Ministério Público, Defensoria Pública, Varas Especializadas etc.).

# NAT EM MOVIMENTO

Incitadas a falar sobre estratégias de proteção para desvencilhamento pontual ou permanente de sua situação pessoal, as entrevistadas não citaram os mecanismos formais de proteção, o que pode indicar que os programas de proteção à mulher vítima de violência não as alcançaram. (SPIASSI, 2016, p. 115).

Conforme dados obtidos em pesquisas realizadas pelo NAT (entre os anos de 2012 e 2013, especificamente), alguns serviços socioassistenciais voltados à população de rua apresentaram pouca habilidade quanto ao atendimento e aos encaminhamentos pertinentes às mulheres em situação de violência, demonstrando incompreensão e falta de conhecimento sobre seu ciclo, assim como postura de naturalização da violência de gênero (por exemplo, julgamentos moralistas, por parte de um profissional, direcionados às usuárias que sofriam violência dos seus/as parceiros/as, com afirmações do tipo “mulher que apanha aqui é porque gosta, já que não depende da casa, nem da renda” - sic). Além disso, constatou-se desconhecimento sobre os equipamentos voltados ao fortalecimento das mulheres para o enfrentamento desta situação e para o atendimento em saúde voltado às agressões sexuais; e pouca articulação com os órgãos do sistema de segurança pública e de justiça, para encaminhamento ou trabalho conjunto quando necessário.

Na cidade de São Paulo, além dos Centros de Acolhida mistos, onde há a presença de homens e mulheres, há também os Complexos de serviços voltados à população de rua, enormes terrenos onde se encontram vários serviços de acolhimento e de convivência, alguns separados por sexo ou idade. Há um risco de a mulher em situação de rua e de violência intrafamiliar ser acolhida em um espaço como este e reencontrar o autor de agressão, sendo este um fator de exposição a ser considerado na implantação de equipamentos voltados a elas.

## **3.2. QUANTO AO ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO**

Em alguns serviços de acolhimento foram observadas, por meio das visitas em 2012, práticas institucionais que reiteravam os papéis desiguais de gênero. Em um exemplo clássico, faremos menção a dois equipamentos pertencentes a um Complexo de serviços em São Paulo, sendo um masculino e o outro voltado exclusivamente para mulheres. Cumpre salientar que este Complexo era mantido por uma única organização social. No Centro de Acolhida para homens, a limpeza era feita integralmente por agentes operacionais, contratadas para tanto; já no Centro de Acolhida Especial para Mulheres, a limpeza e a organização dos espaços eram de responsabilidade das conviventes, e só tinham permissão para não realizar tais tarefas se houvesse algum impedimento de saúde ou atividade externa. Havia, então, desigualdade na divisão do trabalho doméstico,

# NAT EM MOVIMENTO

sendo o desejável que tanto homens como mulheres participem das atividades cotidianas do serviço de forma equânime.

Outro ponto observado no atendimento prestado em alguns serviços de acolhimento, sobretudo em Centros de Acolhida mistos, referia-se à proibição expressa às mulheres do uso de roupas “inadequadas” ou de terem comportamentos “impróprios”. Ou seja, algumas instituições socioassistenciais tentavam regular os comportamentos de suas usuárias, bem como as roupas que vestiam, em um nítido exemplo de prática tuteladora e moralizante. Para tentar justificar este tipo de prática, os/as profissionais entrevistados/as falavam que esta era uma medida necessária para se evitar possíveis ataques sexuais por parte de acolhidos homens. Conforme Paneghini (2015, p. 83):

(...) a cultura do estupro, na qual a sociedade está imersa, legitima a imposição da violência sexual às mulheres, com diversos pretextos que anulam o direito a uma sexualidade livre, bem como à sua liberdade de se expressar, de forma geral. Muitos culpam as mulheres pelo estupro por estarem com “pouca” roupa, por andarem muito tarde nas ruas, por demonstrarem comportamentos ditos libidinosos, etc.

Diferentemente do que pensa o senso comum, violências sexuais não ocorrem devido ao “apetite sexual insaciável” dos homens, supostamente incontrolável; antes, é o nítido exemplo de violência que sustenta a ideia de que as mulheres foram criadas especificamente para o prazer masculino, independentemente de sua vontade. Quando falamos de estupro, portanto, estamos falando de poder e não de sexo.

Para além desta questão, em um Centro de Acolhida misto ouvimos (já em 2015) que, às vezes, admoestam as usuárias quanto às roupas ou comportamentos, devido a reclamações das demais conviventes.

O uso da roupa e o comportamento pessoal são parte de uma escolha individual e intransferível, sendo aspectos dentre outros que demarcam as identidades singularmente. Assim, nem os/as demais acolhidos/as e tampouco as instituições devem interferir neste aspecto, as quais precisam adotar posturas e regras de convivência que fortaleçam o respeito mútuo, a desconstrução de preconceitos e uma vivência coletiva sem violência.

Pesquisas recentes (Rosa, Bretas, 2015; Biscotto et al., 2016) indicam desagrado de muitas mulheres em situação de rua quanto às regras impostas pelos Centros de Acolhida, justamente por considerá-las restritivas e inflexíveis.



# NAT EM MOVIMENTO

As limitações impostas pelas regras de cada serviço e as dificuldades de convivência causavam insatisfação em algumas mulheres. Eram obrigadas a adequarem seus hábitos e costumes de cuidado com o corpo, higiene, alimentação, entre outros, em compatibilidade com as condições que os serviços lhes ofereciam e com as regras que tinham. (ROSA, BRETAS, 2015, p. 279).

Este dado tem conexão com a falta de espaços para discussão sobre o cotidiano e as regras dos serviços de acolhimento com os/as atendidos/as, ou a realização destas discussões de forma apenas formal. Muitos serviços nos informaram realizar assembleias com periodicidade variável, mas com “pouca adesão” dos/as acolhidos/as, o que pode se referir à impossibilidade de participação por motivo de trabalho, estudo etc., e não necessariamente a um desejo de não participar.

De um modo geral, a população de rua apresenta pouca participação em movimentos sociais: o documento *Complemento do Relatório Final do Censo e Pesquisa Amostral de Perfil Socioeconômico e de Identificação das Necessidades* (2015) demonstra este dado ao afirmar que 84% dos/as acolhidos/as e 87% daqueles/as que moram na rua não frequentam estes espaços.

Se levarmos em consideração as pautas do feminismo, dentre os/as acolhidos/as, 5,4% participam de movimentos LGBTs, e 1,7%, de movimentos de mulheres. Nas ruas, ninguém participa dos movimentos de mulheres e menos de 1% participa dos movimentos LGBTs. A maior participação acontece mesmo nos movimentos Movimento Nacional da População de Rua (5,5% dos/as que estão acolhidos/as; e 7% dos/as que se encontram na rua); Movimento de Luta por Moradia (9,1% dos/as acolhidos/as e 6% dos/as que estão na rua); e Movimento de Catadores/as (4,7% e 3,8%, respectivamente).

Como pode se perceber, os movimentos de maior incidência são aqueles relacionados propriamente à luta por melhores condições de vida à população de rua (moradia, melhoria na qualidade dos serviços socioassistenciais e trabalho/renda), o que exemplifica a baixa incidência de pessoas em situação de rua nestes e em outros espaços de participação popular: a luta pela sobrevivência ante as condições concretas de vida (comer, morar, ter lugar para banhar-se etc.) é premente e, por isso, a luta por outras demandas acabam sendo relegadas. Em outros termos, a população de rua precisa ter suas necessidades básicas de vida atendidas para poder articular-se coletivamente em torno de outras questões.

Boa parte das pessoas em situação de rua também não se reconhecem nos movimentos sociais mais abrangentes, porque suas especificidades não são reconhecidas nestes espaços de luta: a mesma invisibilidade que acomete a população de rua na sociedade permeia a construção coletiva dos movimentos sociais e suas agendas.

## 4. ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Como observado no presente estudo, as violências baseadas no gênero perpassam as vidas das mulheres em situação de rua, tanto antes de vivenciarem esta situação, como durante sua estadia nas vias públicas, onde tais violências se agudizam. O “estar na rua” para as mulheres inscreve-se em um contexto de extrema marginalização e agudização da degradação de suas vidas e de seus corpos físicos e emocionais.

Apenas uma interlocução intersetorial robusta pode apoiar a execução de equipamentos e ações que tenham um olhar integral para essas mulheres. É fundamental que as secretarias municipais de assistência social e de saúde articulem projetos de atuação integrados para este público, envolvendo, ainda, as pastas voltadas aos direitos humanos, sobretudo aquelas que se relacionam às questões de gênero, incluindo a defesa do público LGBT; raça/etnia, dentre outras. É importante, também, que os serviços de apoio às mulheres em situação de violência, como as Delegacias Especializadas, os Centros de Referência para as Mulheres, as promotorias e varas voltadas ao atendimento de mulheres em situação de violência possam se envolver nestes atendimentos, uma vez que tais áreas ainda parecem bastante refratárias às especificidades das mulheres em situação de rua, também porque elas acabam não chegando a tais órgãos, como já apontado acima.

Ademais, as políticas de Habitação e de Trabalho e Renda, tão importantes para a superação da situação de extrema pobreza e para o enfrentamento do ciclo da violência intrafamiliar, quase sempre estão fora de qualquer circuito de atendimento a estas mulheres, sendo imprescindível a sua presença nestas articulações.

Do que se tem observado, quando os serviços e redes de atendimento às mulheres em situação de rua realizam interlocuções para superação de dificuldades nos fluxos o fazem por conta própria, não havendo articulações intersecretariais que possam definir diretrizes e consolidar fluxos institucionalmente. Infelizmente, esta é uma fragilidade que tem acometido o atendimento voltado a elas, uma vez que não há continuidade nas ações.

É fundamental que, ao se pensar as políticas municipais para a população de rua, haja investimento na compreensão sobre as heterogeneidades deste segmento, ou seja, procure de fato entender quem são os homens e as mulheres em situação de rua, o que os/as levou a esta situação, qual sua escolaridade e vínculo empregatício, se têm ou não filhos/as; e, caso tenham, se não os/as estiverem acompanhando, onde eles/as estão, etc.. Apenas dessa forma será possível definir o público-alvo a ser atendido e de que forma atendê-lo.

# NAT EM MOVIMENTO

Outro ponto de extrema relevância refere-se à capacitação devida aos/as profissionais que trabalham com a população de rua. É importante que as secretarias construam cronogramas de formações continuadas, sobre todos os aspectos que dizem respeito às especificidades das mulheres em situação de rua, bem como sobre os públicos no interior deste universo, ou seja, sobre questões atinentes às mulheres gestantes e/ou com filhos/as; às lésbicas e trans; às mulheres com deficiência e/ou idosas; saúde mental e o “estar nas ruas” para as mulheres etc., sendo fundamental que tais grupos ganhem cada vez mais visibilidade nos serviços públicos.

No tocante mesmo à visibilidade, é fundamental que os/as profissionais que trabalham com este público fortaleçam espaços de discussão com a população atendida sobre o cotidiano dos serviços e sua operacionalização, evitando estranhamento quanto a regras de convivência e utilização dos espaços. As regras dos serviços e seu funcionamento devem ser construídos com os/as usuários/as, levando em conta suas demandas e condições de vida. Esta é uma medida fundamental até para que os/as usuários/as possam se reconhecer no serviço oferecido e tenham a participação na construção do equipamento como primeiro passo para inserção em outros espaços mais amplos das lutas sociais, como os movimentos sociais e conselhos de direito.

Por fim, reiteramos que este artigo pretendeu apenas lançar luz sobre a situação de mulheres que vivem nas ruas ou estão institucionalizadas, sendo fundamental a existência de outros estudos que possam contemplar a pesquisa insistente e contínua sobre este segmento e seu atendimento nos serviços públicos.

## 5. REFERÊNCIAS

BISCOTTO, Priscilla Ribeiro et al. Compreensão da vivência de mulheres em situação de rua. São Paulo: Revista da Escola de Enfermagem da USP. Vol. 50. Número 5. set./2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&nrm=iso&lng=pt&tlng=pt&pid=S0080-62342016000500749](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&nrm=iso&lng=pt&tlng=pt&pid=S0080-62342016000500749)>. Acesso em: 01 ago 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf)>. Acesso em 01 ago 2018.

CARVALHO, José Raimundo; OLIVEIRA, Víctor Hugo. Violência Doméstica e seu Impacto no Mercado de Trabalho e na Produtividade das Mulheres. Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (PCSVDF Mulher) Relatório Executivo II – Primeira Onda – 2016.



# NAT EM MOVIMENTO

Fortaleza, 2017. Disponível em: < [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/11/violencia\\_domestica\\_trabalho\\_ago\\_17.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/11/violencia_domestica_trabalho_ago_17.pdf) >. Acesso em: 01 ago 2018.

Crise e desemprego acentuam drama de moradores de rua “A gente é visto como cachorro”. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/11/03/crise-e-desemprego-acentuam-drama-de-moradores-de-rua-a-gente-e-visto-como-cachorro.htm>. Acesso em 01 ago 2018.

Desemprego avançou mais rápido entre as mulheres negras no Brasil. Disponível em: < <https://www.dci.com.br/economia/desemprego-avancou-mais-rapido-entre-as-mulheres-negras-no-brasil-1.689066> >. Acesso em: 01 ago 2018.

GUIMARÃES, Renata Cavalcante Santos et al. Impacto na autoestima de mulheres em situação de violência doméstica atendidas em Campina Grande, Brasil. Rev Cuidart [online]. 2018, vol.9, n.1, pp.1988-1997. ISSN 2216-0973. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.15649/cuidarte.v9i1.438> >. Acesso em: 01 ago 2018.

NAPPO, S.A. et al. Comportamento de risco de mulheres usuárias de crack em relação às DST/Aids. São Paulo. Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas (CEBRID). Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), 2004.

Mulher negra avança no social, mas segue distante no trabalho e na política. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/mulher-negra-avanca-no-social-mas-segue-distante-no-trabalho-e-na-politica.shtml> > . Acesso em: 01 ago 2018.

NÚCLEO DE ASSESSORIA TÉCNICA PSICOSSOCIAL (NAT). Nota Técnica População em Situação de Rua: Heterogeneidade e Políticas Públicas. São Paulo, 2014.

PANEGHINI, Luciana Ribeiro. Vermelho com lilás: militância, formação e trabalho profissional de assistentes sociais feministas socialistas.194f. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2015.

População de rua dobra desde 2000 e se espalha pela cidade de São Paulo. Disponível em: < <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,populacao-de-rua-dobra-desde-2000-e-se-espalha-pela-cidade-de-sao-paulo,70001846495> >. Acesso em: 01 ago 2018.

ROSA, Anderson da Silva; BRÊTAS, Ana Cristina Passarella. A violência na vida de mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, Brasil. Botucatu: Interface Comunicação de Saúde e Educação. p. 275-85, 2015. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/icse/v19n53/1807-5762-icse-19-53-0275.pdf> >. Acesso em: 01 ago 2018.

# NAT EM MOVIMENTO

SÃO PAULO (município); FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE); SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SMADS). Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Produto V: Relatório completo do censo da população em situação de rua na cidade de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao\\_de\\_editais/0001.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao_de_editais/0001.pdf)>. Acesso em: 01 ago 2018.

SÃO PAULO (município); FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE); SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SMADS). Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Sumário Executivo. São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao\\_de\\_editais/0003.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao_de_editais/0003.pdf)>. Acesso em: 01 ago 2018.

SÃO PAULO (município); FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE); SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SMADS). Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Produto XV: Complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao\\_de\\_editais/0005.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao_de_editais/0005.pdf)>. Acesso em: 01 ago 2018.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009.

SPIASSI, Ana Lucia. Violência como fator de vulnerabilidade na vida das mulheres usuárias de drogas do centro do município de São Paulo. 136f. Tese de Doutorado – Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5137/tde-08092016-094640/pt-br.php>>. Acesso em 26 jul. 2018.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. O desmonte da previdência social e as mulheres. Disponível em: <<https://www.visaoeste.com.br/marilane-oliveira-teixeira-o-desmonte-da-previdencia-social-e-mulheres/>>. Acesso em: 01 ago 2018.



# NAT EM MOVIMENTO

TERRA, M.F.; D'OLIVEIRA, A.F.P.L.; SCHRAIBER, L.B. Medo e vergonha como barreiras para superar a violência doméstica de gênero. Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social. [S.l.], v. 15, n. 3, p. 109-125, nov. 2015. ISSN 1578-8946. Disponível em: < <http://atheneadigital.net/article/view/v15-n3-terra-doliveira-schraiber/1538-pdf-pt> >. Acesso em: 01 ago 2018.

TOLENTINO, Erika; BASTOS, Valeria. População em situação de rua: crise do capital e o desmonte das políticas públicas. Temporális, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017. Disponível em: < [http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/17908/pdf\\_1](http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/17908/pdf_1) >. Acesso em: 01 ago 2018.



## **ANÁLISE INTERDISCIPLINAR DA EXECUÇÃO DE AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA A PARTIR DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) DE UM MUNICÍPIO DE GRANDE PORTE DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**INTERDISCIPLINARY ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF BASIC SOCIAL PROTECTION ACTIONS FROM THE REFERENCE CENTER FOR SOCIAL ASSISTANCE (CRAS) OF A LARGE MUNICIPALITY IN THE INTERIOR OF THE STATE OF SÃO PAULO**

Elizabeth Soares Pinheiro Lourenção<sup>84</sup>

Maria do Carmo Rocha Lourenço<sup>85</sup>

Priscila Yuri Takigawa<sup>86</sup>

### **RESUMO**

A presente produção é resultado de avaliação do desenvolvimento de ações de proteção social básica, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir do serviço Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em um município de grande porte, localizado no interior do Estado de São Paulo. Inicialmente apresentamos a problematização sobre quais ações compõem a proteção social básica dentro da política de Assistência Social e quais as ações devem ser desenvolvidas no CRAS. Para a análise apresentada foram realizadas visitas *in loco* pelas assistentes sociais e psicóloga do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT, junto a oito serviços do município, distribuídos entre seis CRAS e dois núcleos de atendimento, serviços que não são habilitados como CRAS, mas que desenvolvem ações semelhantes e na mesma perspectiva. A avaliação possibilitou o apontamento de dificuldades comuns e que comprometem o desenvolvimento das ações nos serviços avaliados.

**PALAVRAS CHAVE:** Assistência Social. Política Pública. Cras. Proteção social básica

### **ABSTRACT**

*The present production is a result of the evaluation of the development of basic social protection actions within the scope of the Single Social Assistance System (SUAS) from the Social Assistance Reference*

---

<sup>84</sup> Assistente Social no Ministério Público do Estado de São Paulo (Mestre e doutoranda em Educação), área Regional de Presidente Prudente

<sup>85</sup> Assistente Social no Ministério Público do Estado de São Paulo (Especialista), área Regional de Presidente Prudente

<sup>86</sup> Psicóloga no Ministério Público do Estado de São Paulo (Especialista), área Regional de Presidente Prudente

# NAT EM MOVIMENTO

*Center (CRAS) in a large municipality located in the interior of the State of São Paulo. Initially we present the problematization about which actions make up the basic social protection within the policy of Social Assistance and what actions should be developed in the CRAS. For the analysis presented, on-site visits were carried out by the social workers and psychologist of the Psychosocial Technical Advisory Group (NAT), along with eight municipal services, distributed among six CRAS and two care centers, services that are not qualified as CRAS, similar actions and in the same perspective. The evaluation made it possible to identify common difficulties and which jeopardize the development of actions in the evaluated services.*

**KEYWORDS:** Social assistance. Public policy. Cras. Basic social protection

## 1. INTRODUÇÃO

A presente produção é resultado de avaliação do desenvolvimento de ações de proteção social básica, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em um município de grande porte, localizado no interior do Estado de São Paulo. A avaliação da política pública foi realizada em atendimento à solicitação do Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e Pessoa com Deficiência, que a solicitou após a instauração de um Inquérito Civil, iniciado após representação dos dois conselhos tutelares do município, que indicavam o funcionamento ineficaz do Serviço de Proteção e Atenção à Família (PAIF), serviço que integra as ações de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Além dos resultados apresentados pelo trabalho profissional desenvolvido, é importante destacar essa produção como forma de publicização das ações que vem sendo concretizadas pelo Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT, dentro da instituição Ministério Público/SP junto às suas diferentes promotorias de justiça.

Nessa direção, a assessoria técnica, além de ampliar o escopo de atuação profissional das áreas de Serviço Social e Psicologia, possibilita a ampliação das funções institucionais bem como contribui com a construção de parâmetros que irão determinar um perfil de assessoria técnica que contribua com a atuação do corpo de membros da instituição. Consequentemente, essa contribuição expande as possibilidades de intervenção do *Parquet*, que, ao contar com os subsídios de outras áreas profissionais vai para além da esfera jurídica e amplia a visão de realidade e totalidade da vida social das pessoas. Para Mazzilli (2010, p.18),

Deve o Ministério Público chegar ao povo, da forma mais ampla possível, para que saiba este o que a instituição pode fazer, o que deve fazer, o que está fazendo, o que não está fazendo mas deveria fazer, quais seus instrumentos de trabalho, quais suas

garantias, quais suas principais falhas e qualidades, bem como suas mais prementes necessidades e reivindicações.

Assim sendo, ao dispor de profissionais com qualificação e tradição de atuação no cenário de implemento e avaliação de políticas sociais o Ministério Público habilita-se cada vez mais para cumprir com sua função mister, que é a defesa da sociedade.

Em que se pese, a recente inserção de outras áreas profissionais na instituição e a diversidade de entendimento da finalidade destas, já é possível se mensurar de forma bastante positiva o avanço alcançado, especialmente, quando estes apresentam subsídios para a tomada de ações que irão colaborar no desenvolvimento de atividades de controle e avaliação das políticas públicas.

Como guardião do Estado Democrático de Direito e fiscal da correta aplicação da Lei, o Ministério Público destaca-se pela possibilidade de atuar fora da lógica da judicialização dos direitos sociais, efetuando “negociações que não perpassam o Poder Judiciário, interferindo e intervindo diretamente nas políticas públicas (CFESS, 2004, p.23).

## **2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A política pública de Assistência Social, configura-se essencialmente como política de proteção social, o que significa garantir a todos que dela necessitam, sem contribuição prévia, a provisão necessária de condições dignas de vida. Neste sentido, a política ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos e prevenir a incidência de riscos sociais.

Dentre os seus vários princípios, destaca-se a integralidade da proteção social através de oferta das provisões socioassistenciais em sua completude, por meio de um conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios.

As ações devem ser realizadas de forma integrada com outras políticas que, considerando as desigualdades e situações de vulnerabilidade dos sujeitos, buscam o enfrentamento e a garantia dos direitos sociais mínimos. Essas ações devem visar sobretudo, o fortalecimento da família, favorecendo a convivência familiar e comunitária.

Segundo o Sistema Único de Assistência Social (2012), a Assistência Social possui seguranças afiançadas por meio da:

Acolhida: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica;



# NAT EM MOVIMENTO

Renda: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;

Convívio ou vivência familiar, comunitária e social, o que exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para:

a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários;

b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

IV - desenvolvimento de autonomia: exige ações profissionais e sociais para:

a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania;

b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade;

c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.

V - apoio e auxílio: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos (art. 4º da Resolução CNAS nº 33/2012).

Para tanto, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93) estrutura os tipos de proteção entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial:

A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território (Art. 6º da Lei 8742/93).

# NAT EM MOVIMENTO

Assim, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) executa os serviços de Proteção Social Básica e os Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) executa os serviços de proteção social especial.

As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei. § 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. § 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. § 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. Art. 6º-D. As instalações dos Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência. (Art. 6º- C da Lei 8742/93).

De forma resumida, temos:

# NAT EM MOVIMENTO

<b>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA</b>		<ol style="list-style-type: none"><li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);</li><li>2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;</li><li>3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.</li></ol>
<b>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL</b>	<b>Média Complexidade</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);</li><li>2. Serviço Especializado em Abordagem Social;</li><li>3. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);</li><li>4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;</li><li>5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</li></ol>
	<b>Alta Complexidade</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>6. Serviço de Acolhimento Institucional;</li><li>7. Serviço de Acolhimento em República;</li><li>8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;</li><li>9. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.</li></ol>

*Fonte: Resolução 109/2009.*

O CRAS é uma unidade de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. Além da oferta de serviços e ações, possui as funções exclusivas de oferta pública do trabalho social com famílias por meio do PAIF – Programa de Atenção Integral à Família. O trabalho social com famílias do PAIF é desenvolvido pela equipe de referência do CRAS e a gestão territorial pelo coordenador do CRAS, auxiliado pela equipe técnica.

A existência de unidade própria do (CRAS) no município é determinada pelo porte do município e por seu nível de gestão, sendo justificada sua existência pela quantidade de famílias em situações de vulnerabilidade. O CRAS é assim organizado de acordo com o número de famílias a ele referenciado e de acordo com o porte de atendimento definido sua equipe de trabalho, conforme segue:



# NAT EM MOVIMENTO

<b>PEQUENO PORTE I</b>	<b>PEQUENO PORTE II</b>	<b>MÉDIO, GRANDE, METRÓPOLE E DISTRITO FEDERAL</b>
até 2.500 famílias referenciadas	até 3.500 famílias referenciadas	a cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e o outro, obrigatoriamente, psicólogo;	3 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e, obrigatoriamente 1 psicólogo;	4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS;
2 técnicos de nível médio.	3 técnicos de nível médio.	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2007

Essa importante referência foi necessária para se obter os fins propostos na implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004, fossem atingidos, pois “é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS” (FERREIRA, 2011, p.15).

Constituído o serviço, os usuários atendidos devem ser famílias territorialmente referenciadas, em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social.

### 3. PROCEDIMENTOS

A realização da avaliação se deu após o uso dos procedimentos metodológicos de leitura dos autos, visitas *in loco* a todos os serviços CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e núcleos de atendimento, serviços vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social do município; entrevista com os profissionais (assistentes sociais e psicólogos); observação da dinâmica de trabalho dos serviços; consulta à legislação e análise dos dados coletados. No total, foram realizadas oito visitas.

O município pesquisado conta com um total de seis CRAS e dois núcleos, distribuídos para atendimento dos territórios do município, que possui uma população de 207.610 moradores, segundo dados do IBGE.

## 4. APRESENTAÇÃO DOS DADOS COLETADOS JUNTO AOS SERVIÇOS

Os itens abaixo indicados revelam de forma resumida, os problemas comuns verificados pela equipe do NAT e que comprometem o desenvolvimento das ações junto aos CRAS. Ressalta-se que, no relatório apresentado no Inquérito Civil, foram indicadas individualmente os problemas apresentados por cada serviço, todavia, nesta exposição, apresentamos apenas os problemas comuns verificados nos serviços. Neste sentido, ressaltamos que a delimitação dos itens abaixo, não significa a não ocorrência de outros fatores prejudiciais à execução das ações.

- Falta de desenvolvimento de ação sistemática de atendimento as famílias do território;
- Falta de articulação com os demais serviços do município (o contato se resume apenas em resposta de ofício, sem desenvolvimento de ações);
- Falta de ações sistemáticas e de acompanhamento técnico nas ações de convivência e fortalecimento de vínculos;
- Parcas ações grupais para acompanhamento as famílias (mesmo junto às famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família);
- Não há acompanhamento dos fluxos percorridos nas solicitações dos benefícios eventuais solicitados, tanto no que se refere ao acompanhamento da família, quanto na concessão ou não do benefício.;
- Falta de ações para atendimento de adolescentes na faixa etária de quinze a dezessete anos;
- Falta de articulação entre os serviços CREAS e CRAS (casos que são atendidos pelo CREAS muitas vezes não se encontram referenciados no CRAS);
- Demanda excessiva referenciada em um único serviço pois a unidade atende territórios periféricos, com grande concentração de pessoas e demandas de vulnerabilidade social e pessoal (A NOB-RH/SUAS delimita o limite de 5000 famílias por território de abrangência do serviço);
- Ações desenvolvidas de forma sistemática restrita apenas a um segmento populacional, não atendendo a totalidade da demanda (ex. atende apenas idoso);
- A articulação entre um serviço e outro é efetivada de forma precária, sem sistematização, ora por documentação, ora por contato telefônico;
- Existência de serviço (Núcleo de Atendimento) equiparado ao CRAS, porém não certificado como tal e que atende uma grande demanda de um território extenso, porém com recursos financeiros limitados e equipe técnica reduzida, fato que acaba por comprometer a qualidade do atendimento prestado;
- Falta em algumas unidades de profissionais da área de psicologia desde o ano de 2016, fato que acaba por sobrecarregar e limitar as ações e abrangência de atuações da equipe;

# NAT EM MOVIMENTO

- Falta de ações sistemáticas desenvolvidas junto às famílias e prevalência de atendimentos individuais, justificado pela ausência de espaço físico;
- Prejuízo nos fluxos de referência e contrarreferência;
- Suspensão de atendimento à população após a quantidade estabelecida como “cota de fornecimento de cestas básicas”, ser superada;
- Falta de efetivação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para alguns segmentos (crianças, por exemplo);
- Indisponibilidade de recursos audiovisuais e multimídia para intervenções junto aos usuários;
- Indisponibilidade de veículos para a realização de visitas domiciliares;
- Não regulamentação dos benefícios eventuais;
- Parcos recursos para a concessão de alguns benefícios eventuais;
- Limitação de dias para acesso da população ao serviço, que é limitado a apenas dois dias da semana, com atendimentos agendados;
- Espaço físico restrito e com salas de atendimento que não garantem o sigilo profissional dos técnicos;
- Falta de interface entre os serviços da assistência social e de saúde;
- Falta de registro de frequência dos funcionários no local de trabalho; O início de implantação de registro de ponto de forma eletrônica não é bem aceito;
- Espaço recém construído, mas com falta de arborização ou área com brinquedos destinada à recreação e lazer;
- Existência de salas de atividades para crianças com configuração de sala de aula;
- Falta de clareza de atribuições e competências privativas dos/as profissionais;

## 5. CONCLUSÃO

A pesquisa realizada possibilitou avaliar as ações de proteção social básica desenvolvidas no âmbito do CRAS em um município de grande porte, localizado no interior do Estado de São Paulo. Foi possível verificar que, a política de Assistência Social não cumpre com sua função primordial de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, para todos os usuários que desta política necessitam, devido à falta de integralidade das ações de proteção social.

Apesar de a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais ter padronizado em nível nacional os objetivos, as provisões e as formas de oferta dos serviços socioassistenciais, no município, essa sistemática ainda não é presente, mormente pela descontinuidade das ações junto aos CRAS e pela falta de padronização das formas de oferta dos serviços. Assim, é possível se encontrar ações com efetividade em um CRAS e a inexistência de outras em um outro, no mesmo município.



# NAT EM MOVIMENTO

Apesar de a Política Nacional de Assistência Social também prever o aumento e o aprimoramento das ações para atender as famílias que necessitam das seguranças de renda, de convívio e de acolhida que devem ser potencializadas para acesso aos serviços, no município pesquisado, além dessas ações não serem aumentadas, são, ao contrário limitadas, como é o caso por exemplo, da imposição de “cota” para fornecimento de alimentos por meio de cestas básicas via CRAS, que na realidade são deliberadas pelo Fundo Social.

Esta prática, além de desvirtuar as ações da política de Assistência Social, também provoca a descontinuidade de fornecimento de gêneros que são essenciais à sobrevivência humana, à garantia de melhor qualidade de vida e conseqüentemente de melhores níveis de saúde, além de restringir a autonomia dos técnicos “na atuação aos atendimentos emergenciais a indivíduos, grupos ou famílias”, caracterizando os CRAS e a atuação profissional como um “grande plantão de emergências, ou um serviço cartorial de registro e controle das famílias para acessos a benefícios de transferência de renda” (CFESS, 2011, p. 24), sendo que muitas dessas situações de emergência não são atendidas, mesmo diante de comprovada necessidade.

Tal situação decorre, segundo o que se verificou, de razões relacionadas a limite orçamentário o que é bem contraditório, pois não é admissível que um ente político possa justificar que deixa de cumprir a lei por falta de dinheiro, sob pena de conferir o mesmo direito de questionamento aos contribuintes de tributos municipais.

O trabalho social com famílias, em especial com aquelas beneficiárias de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é inócuo e pouco efetivo, pois não se coloca como ação concreta de completude ao benefício. São de caráter descontinuado e quando ocorrem se resumem apenas a verificações pontuais das condicionalidades relacionadas à saúde e educação, deixando assim de contribuir com o fortalecimento da função protetiva da família. Segundo as diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2018), o acompanhamento das condicionalidades deve permitir ao poder público mapear algumas das principais situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias mais pobres e assim construir diagnósticos sociais sobre indivíduos, famílias e territórios para se executar ações de governo.

Conforme apontado acima, a grande maioria dos CRAS, não desenvolvem trabalho social com famílias de forma continua sendo estas ações pouco planejadas e mesmo avaliadas qualitativamente. Neste sentido, os critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias, dos serviços ofertados no CRAS não são claros para a própria equipe.

Deve ser observado que, por ocasião das visitas realizadas foi verificado que as ações desenvolvidas nas unidades pelos técnicos, acabam se concentrando mais aos atendimentos individuais



# NAT EM MOVIMENTO

emergenciais, em detrimento às ações comunitárias ou com o conjunto de famílias de forma mais sistematizada. Não há efetivamente o exercício da referência e contrarreferência, devido à falta de definição do gestor de fluxos e procedimentos de encaminhamentos entre a proteção básica e especial e mesmo a garantia de que estes fluxos, uma vez realizados, funcionem de forma a atender às necessidades dos usuários. Aliás, ao que se verificou, em muitos dos serviços a dinâmica existente acaba mais para atender as convencionais dos trabalhadores, que acabam estipulando dias e horários para que a população possa acessar o serviço, todavia, em nenhum deles verificou-se a flexibilidade de horários, como por exemplo, nos finais de semana e horários noturnos, visando possibilitar uma maior participação das famílias e da comunidade nos serviços, ações e projetos ofertados.

Não existem ações específicas para o público jovem acima de 15 anos e as poucas ações que são desenvolvidas por outros serviços não governamentais não estão articuladas com os CRAS.

Em relação aos trabalhadores do SUAS, existe uma lacuna na padronização das carreiras, desrespeitando-se as diretrizes nacionais que indica a implementação de ações específicas que têm como fim a qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS, e, ainda, cuja implementação traz impactos diretos para a qualidade dos serviços e benefícios ofertados.

Em nenhum dos CRAS existe a figura do coordenador, o que acaba criando uma dinâmica desorganizada na gestão dos serviços em todas as suas rotinas (técnicas, administrativas e organizacional). A falta de coordenador nos CRAS é responsável pelo comprometimento de inúmeras ações afetando a qualidade dos serviços, pois os técnicos acabam sendo sobrecarregados com atribuições que seriam específicas da coordenação.

A NOB-RH/SUAS já preconizou que “as equipes de referência para os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS devem contar sempre com um coordenador”, o qual é responsável pela articulação da rede de serviços de proteção básica local, da organização de reuniões periódicas com as instituições que compõem a rede, organizar os encaminhamentos, fluxos de informações, procedimentos, estratégias de resposta às demandas, bem como traçar estratégias de fortalecimento das potencialidades do território e avaliar tais procedimentos, de modo a ajustá-los e aprimorá-los continuamente.

Essa falta prejudica também a adequada articulação das unidades com a rede socioassistencial do território de abrangência do CRAS, com as entidades de assistência social privadas e sem fins lucrativos e mesmo com outros serviços públicos.

Outra situação inadequada no município é a implantação da vigilância socioassistencial, estratégia fundamental para o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos e das violações de

# NAT EM MOVIMENTO

direito nos territórios, visando a orientação e a avaliação da oferta de serviços socioassistenciais de acordo com as necessidades de seus usuários. Apesar de os profissionais entrevistados relatarem que já foi implantado equipe específica para este trabalho, segundo o que se constatou, na prática ainda não há nenhuma efetividade desta atuação.

Existem ainda outros problemas administrativos junto aos CRAS, os quais podem ferir princípios da administração pública como por exemplo, o de economicidade. Em muitos dos serviços não há controle de entrada e saída de funcionários, controle de entrada e saída de alimentos, controle da quantidade de alimentações fornecidas/dia, controle de data de vencimento dos alimentos, uso de EPI<sup>87</sup> (equipamento de proteção individual, no caso de servidores da limpeza, cozinha, etc.).

Observa-se bastante desorganização no controle administrativo e de gestão de pessoas, como se cada unidade funcionasse de forma independente. Os funcionários não são adequadamente informados sobre mudanças em regulamentos administrativos, tais como indisponibilidade de veículos para realização de visita domiciliar, uso correto de equipamentos de controle de horários ou mesmo de percentual de recursos financeiros disponibilizados para o custeio de benefícios eventuais.

Há queixas em relação à indisponibilidade de veículos para realização de visitas domiciliares e participação em reuniões de trabalho, conforme a necessidade, pois existem situações urgentes que não podem aguardar o agendamento de veículo. Essa indisponibilidade dificulta também a realização do procedimento de trabalho de busca ativa para com as famílias em situação de alta vulnerabilidade ou falta de adesão aos serviços.

Em relação à coordenação da proteção social básica, é vista como pouco efetiva e resolutiva, sendo ainda distante dos profissionais, segundo as informações coletadas. Com relação à gestão da política, há pouca credibilidade dos profissionais de que haja melhorias significativas nas condições de intervenção destes. Eles também se sentem pouco motivados e desvalorizados.

Em todos os serviços foi ressaltado que a situação de crise atual do país, como por exemplo o aumento do desemprego e o congelamento de gastos públicos, fez crescer o número de pessoas que buscam os serviços do CRAS. Com isso, os profissionais acabam por estabelecer rotinas que se reduzem à mera escuta e registro de reivindicações que quase nunca são atendidas, tais como, aluguel social, fornecimento de cestas básicas, pagamento de contas de água e luz, etc. Aliás, não há clareza por parte dos profissionais sobre a regulamentação dos chamados benefícios eventuais, como por exemplo, os citados acima.

---

<sup>87</sup> A NR 6 (Norma Regulamentadora do Ministério do Trabalho e Emprego) em conformidade com a CLT, considera Equipamento de Proteção Individual todo dispositivo ou produto de uso individual do trabalhador, que se destina à redução de riscos que possam ameaçar sua saúde e segurança.



# NAT EM MOVIMENTO

Apesar dos apontamentos aqui realizados, que em princípio se apresentam de maneira negativa, deve ser observado que dentro da própria configuração dos serviços existem boas práticas em andamento, como por exemplo, em um CRAS onde a equipe organizou o trabalho buscando atender e acompanhar as famílias sistematicamente, bem como estabeleceu estratégias que permitem um contato mais estreito junto à população atendida. Ainda instituíram instrumental próprio que permite a avaliação pelo usuário das atividades desenvolvidas. Tal experiência se mostra positiva para ser replicada e sistematizada com as demais unidades da proteção básica, o que depende da proatividade da gestão.

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Org.). Cidades. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> >. Acesso em: 08 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8742.htm) >. Acesso em: 09 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/Suas). Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Resolução 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em:< <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais/tipificacao-nacional-dos-servicos-socioassistenciais> >. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 25, de 15 de outubro de 2001. Altera a Norma Regulamentadora que trata de Equipamento de Proteção Individual - NR 6 e dá outras providências. NR 6 - Equipamento de Proteção Individual - Epi. Brasília, BR: Ministério do Trabalho e Emprego, 15 out. 2001. Disponível em: < <http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SST/NR/NR6.pdf> >. Acesso em: 10 set. 2018.

# NAT EM MOVIMENTO

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília (DF). 2011. Disponível em: < [http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Final\\_Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf) >. Acesso em: marc. 2018.

\_\_\_\_\_. Atuação de Assistentes Sociais no Sociojurídico: subsídios para reflexão. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília (DF). 2004. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESSsubsidijsociojuridico2014.pdf>>. Acesso em: marc. 2018.

FERREIRA, Stela da Silva. NOB-RH Anotada e Comentada – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.144 p.; 23.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Manual do promotor de justiça. São Paulo: Saraiva, 2010. 663 p. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

RESOLUÇÃO CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS); Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/cnas-2011-033-28-11-2011.pdf>>. Acesso em 14 de out. 2018.



NAT EM MOVIMENTO

# **PERSPECTIVAS TÉCNICAS**

---



## **ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL: UMA REFLEXÃO ACERCA DA NECESSIDADE DE GARANTIA À EDUCAÇÃO DE ADOLESCENTES E JOVENS EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO NA CIDADE DE SÃO PAULO**

**ADOLESCENT AUTHOR OF AN INFRACTION: A REFLECTION ABOUT THE NEED TO GUARANTEE THE EDUCATION OF ADOLESCENTS AND YOUNG PEOPLE IN COMPLIANCE WITH SOCIO-EDUCATIONAL MEASURES IN AN OPEN ENVIRONMENT IN THE CITY OF SÃO PAULO**

Natália Lôbo Oliveira Cividanes<sup>88</sup>

Paula Pinheiro Varela Guimarães<sup>89</sup>

Yone Da Cruz Martins De Campos<sup>90</sup>

### **RESUMO**

O artigo em tela é baseado na análise referente à articulação dos Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto - SMSE-MAs no Município de São Paulo com a área da Educação, constante na pesquisa, realizada entre 2016 e 2018, Panorama dos Serviços de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto no Município de São Paulo, elaborada pela equipe da área da Infância e Juventude da Capital do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP). A coleta de dados foi realizada junto a todos os programas de medidas socioeducativas em meio aberto no município de São Paulo à época, com amostra constituída por 164 adolescentes, 65 técnicos e 61 gerentes. O objetivo do artigo é discorrer sobre as problemáticas enfrentadas pelos adolescentes/jovens em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto na rede de ensino, no tocante à inserção escolar e à permanência na escola.

Os resultados apresentam aspectos atrelados a tais dificuldades, como posicionamentos e tratamentos estigmatizantes por profissionais das escolas; entraves para concretização de matrícula; proposta de ensino defasada da rede pública; problemas de relacionamento de adolescentes com educadores e colegas; dificuldades de aprendizagem; reprovação escolar; ano escolar cursado abaixo do recomendado para a idade.

---

<sup>88</sup> Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Analista de Promotoria I – Assistente Social. São Paulo/SP.

<sup>89</sup> Doutora em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Analista de Promotoria I – Psicóloga. São Paulo/SP.

<sup>90</sup> Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Analista de Promotoria I – Assistente Social. São Paulo/SP.

# NAT EM MOVIMENTO

Conclui-se que o cenário da Educação pública é permeado por problemáticas multifacetadas, o que parece ser intensificado quando se considera a inserção e permanência de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em unidades escolares.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação, adolescentes, medida socioeducativa em meio aberto, estigmatização, NAT e MPSP.

## **ABSTRACT**

*This article is based on the analysis related to the articulation of the SMSE-MAs in the Municipality of São Paulo with the Education area, which is included in the research, carried out between 2016 and 2018, Panorama of the Social Educational services in an open environment in the municipality of São Paulo, elaborated by the staff of the Children and Youth area of the NAT of the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo (MPSP). At the time, the data collection was carried out with all social and educational programs in the city of São Paulo with a sample of 164 adolescents, 65 technicians, and 61 managers. The purpose of this article is to discuss the problems faced by adolescents/youths in fulfilling socio-educational measures in an open environment in the educational network, in terms of school insertion and permanence. The results present aspects related to those difficulties, such as social stigma and mistreatment by school professionals; obstacles to enrollment; proposal of lagged education of the public network; relationship problems of adolescents with educators and colleagues; learning difficulties; school failure; school year delay which is below the recommended age (out of chronological year group). It is concluded that the Public Education scenario is permeated by multifaceted problems, which seems to be intensified when one considers the insertion and permanence of adolescents in compliance with socio-educational measures in school units.*

**KEYWORDS:** Education, adolescents, young people, socio-educational measure in an open environment, NAT e MPSP.

## **1. INTRODUÇÃO**

Este artigo é baseado na análise referente à articulação dos Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto no Município de São Paulo com a área da Educação, constante na pesquisa Panorama dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Município de São Paulo, elaborada pela equipe da área da Infância e Juventude da Capital do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), entre 2016 e 2018.

# NAT EM MOVIMENTO

Esse documento emergiu da necessidade de aprofundamento de pesquisa realizada em 2015, pela mesma equipe. Este estudo inicial foi elaborado junto à amostragem de 15 (quinze) serviços de medida socioeducativa em meio aberto do município de São Paulo, considerando três serviços em cada uma das regiões: norte, sul, leste, oeste e centro, nos quais foram colhidos dados relacionados a adolescentes que já haviam cumprido medida socioeducativa em meio aberto ou que ainda estavam em cumprimento desta medida, bem como a técnicos atuantes em tais serviços.

A partir da análise pertinente, desencadeou-se a necessidade de conhecimento da realidade de todos os SMSE-MAs da cidade de São Paulo. Assim, foi conduzido novo estudo, cujo início se deu em 2016, com o objetivo de aprofundar a compreensão acerca das principais dificuldades à efetividade das MSE-MAs, apreendidas no estudo anterior.

O documento Panorama dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Município de São Paulo foi realizado com base em dados coletados junto a 61 (sessenta e um) programas de medidas socioeducativas em meio aberto no município de São Paulo, o que representava sua totalidade à época, com amostra constituída por 164 (cento e sessenta e quatro) adolescentes; 65 (sessenta e cinco) técnicos; e 61 (sessenta e um) gerentes.

A partir da leitura e estudo do material coletado, apreenderam-se temas comuns prevalentes no discurso dos entrevistados, os quais embasaram a criação das seguintes categorias de análise: formação profissional dos técnicos; objetivo da medida socioeducativa; atividades desenvolvidas no SMSE-MA; relação entre profissionais e adolescentes; articulação interna; articulação intersetorial; participação das famílias; estigmatização; dificuldades e sugestões; Prestação de Serviços à Comunidade.

Com base nos resultados obtidos, identificou-se que a área da Educação concentrou número significativo de relatos acerca de situações de estigmatização, quando comparada a outras políticas públicas<sup>91</sup>; tanto nos discursos dos profissionais, quanto dos adolescentes. Dessa forma, este material discorrerá sobre as dificuldades enfrentadas pelos adolescentes/jovens em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto na rede de ensino.

## 2. DESENVOLVIMENTO

A Educação, eleita prioridade para o século XXI e considerada uma aliada à edificação de uma nova ordem social (UNESCO, 2010), encontra entraves para sua efetivação, como nos casos em que deve

---

<sup>91</sup> Apenas se equiparou a órgãos da Segurança Pública.



# NAT EM MOVIMENTO

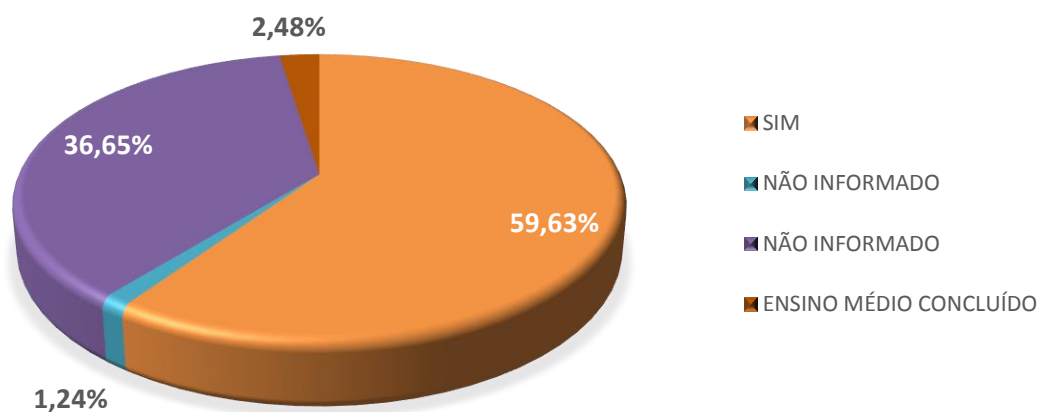
ser garantida aos adolescentes e jovens que já cumpriram ou ainda cumprem medida socioeducativa em meio aberto.

De acordo com os dados coletados na pesquisa realizada pelo NAT, a proposta de Educação defendida pela UNESCO não corresponde à realidade exposta pelos entrevistados.

O novo século elege a prioridade educativa como sua aliada na edificação de uma nova ordem social onde todos contam e cada um possa ser capacitado para participar ativamente num processo de desenvolvimento que recupera centralidade da pessoa na sua mais plena e inviolável dignidade. (UNESCO *apud* TEIXEIRA, 2016, n.p.)

O levantamento realizado mostrou que cerca de 60% dos adolescentes e jovens entrevistados encontravam-se matriculados na rede de ensino; enquanto cerca de 37% não estavam inseridos – o restante informou haver concluído o ensino médio ou não respondeu, conforme gráfico abaixo.

## INSERÇÃO NA REDE DE ENSINO



No que tange aos que responderam estar inseridos no ensino formal, mais de 70% não frequentavam unidades de ensino antes de iniciarem a medida socioeducativa, mas aproximadamente 30% deles somente foram reinseridos nas escolas, após o início da medida aplicada, sobretudo, por intervenção dos técnicos.

Nessa perspectiva, é possível inferir que há um movimento da medida socioeducativa em incluir esses adolescentes na vida escolar, possivelmente, por exigência usual do Poder Judiciário, conforme

# NAT EM MOVIMENTO

observado em visitas aos Serviços. Assim, tem-se que o sistema educacional dos adolescentes autores de ato infracional, em cumprimento de medida socioeducativa, é perpassado por dois aspectos importantes a serem observados: a inserção escolar e a permanência na unidade escolar.

Concernente ao primeiro aspecto, identifica-se que determinações da Justiça costumam ser mais eficazes, em comparação à busca realizada pelos Serviços e familiares, no sentido de garantir a disponibilidade de vagas a esses adolescentes; contudo, a problemática passa a ser a permanência desses alunos nas unidades de ensino.

Constatou-se, mediante os relatos dos entrevistados, a presença de fatores na estrutura educacional que dificultam a permanência de alguns alunos, o que parece ser agravado por posicionamentos e tratamentos estigmatizantes por parte de alguns integrantes do corpo funcional das escolas, dirigidos a determinados alunos, como aos adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto.

Em sua dissertação de mestrado, Souza (2010), ao refletir acerca da temática da Educação aos alunos que, concomitantemente, cumprem medida socioeducativa, discorre que a unidade de ensino “[...] organiza seus atendimentos em forma de conteúdos distantes da realidade dos seus alunos, que propiciam que estes não encontrem os seus objetivos na escola” (p. 45).

Assim, entender o contexto social em que o adolescente/jovem está inserido é o ponto de partida para a compreensão de fatores que permeiam sua dificuldade de permanecer na escola. Sobre essa necessidade, expõe-se que:

A busca de compreender as questões decorrentes da entrada e permanência do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa na escola leva a considerar que a educação escolar é atravessada (e constituída) por processos históricos, culturais, econômicos, sociais, políticos, éticos e, também, psicológicos; e, na escola – uma agência social – identificamos todas as tensões, conflitos, antagonismos que constituem e estão difusos na convivência coletiva. (TEIXEIRA, 2016, p. 45)

Ainda, destaca que:

Na instituição escolar, circulam as mesmas representações sociais – ideias, sentimentos – e atitudes circulantes na sociedade sobre o adolescente e sobre aquele que é autor de ato infracional: tolerância, preconceito, compreensão, hostilidade, rejeição, medo, dó, pavor, compaixão, indiferença. Portanto, embora cause estranheza que a instituição destinada à formação das novas gerações não tenha,

# NAT EM MOVIMENTO

exclusivamente, uma disposição, a priori, acolhedora para com os adolescentes autores de ato infracional, isto não poderia ser diferente. (Idem)

As colocações expostas por Teixeira (2016) foram reiteradas nas entrevistas realizadas com os adolescentes e profissionais atuantes nos SMSE-MAs, haja vista que relataram com maior frequência, na área da Educação, as seguintes dificuldades: concretizar a matrícula; estigma observado na escola, principalmente no comportamento e falas de profissionais; e baixa qualidade no ensino.

A tabela abaixo ilustra todas as dificuldades referentes à área da Educação, segundo os técnicos entrevistados nos SMSE-MAs, a fim de embasar parte da pesquisa realizada pelo NAT, concluída em 2018.

<b>Dificuldades referentes à área de Educação</b>	<b>Número de vezes que a resposta foi emitida</b>
Estigmatização e/ou exposição vexatória de adolescentes, por profissionais das escolas.	30
Dificuldade de realização de matrícula, inserção escolar ou obtenção de vagas.	24
Dificuldade de permanência dos adolescentes na rede de ensino.	06
Compreensão deficitária, por profissionais da área da Educação, acerca do trabalho desenvolvido pelo SMSE-MA.	04
Não abertura de salas de EJA há longo período.	04
Resistência das escolas estaduais em atuar de modo conjunto com o SMSE-MA.	04
Insistência de profissionais das escolas em realizarem transferências escolares “compulsórias” (sic) de alunos em cumprimento de MSE-MAs.	03
Defasagem do ensino ministrado.	02
Dificuldade de estabelecimento de parcerias para que as escolas se configurassem como Unidades Acolhedoras.	02
Conflitos constantes nas unidades de ensino, envolvendo adolescentes inseridos em SMSE-MAs.	02



# NAT EM MOVIMENTO

<b>Dificuldades referentes à área de Educação</b>	<b>Número de vezes que a resposta foi emitida</b>
Falta de papel para imprimir documentos de alunos.	01
Dificuldade de responsáveis conseguirem transferências dos adolescentes para escolas mais próximas de seus locais de moradia.	01
Alteração de direção e coordenação das escolas prejudica “muito o trabalho de sensibilização” (sic), realizado pelo SMSE-MA.	01
Profissionais atuantes nas escolas não comparecem em reuniões da rede intersetorial.	01
Dificuldade de consecução de documentos dos adolescentes, necessários à matrícula.	01
Necessidade de melhoria de articulação com as escolas.	01
Ameaças por profissionais das escolas de enviarem relatórios, acerca dos adolescentes, ao juiz.	01
Ausência de CEU na região do SMSE-MA.	01
Dificuldade de garantir o acompanhamento da vida escolar dos adolescentes por suas famílias.	01
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>

Ao analisar as dificuldades relacionadas à permanência dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede de ensino, Dias e Onofre (2010) salientam, em sua pesquisa, que alguns dos motivos mais referidos por esses jovens para justificarem o abandono escolar foram problemas de relacionamento com educadores e colegas, sentimento de discriminação, dificuldades de aprendizagem, reprovação escolar, os quais contribuem para a falta de atração pelo ambiente educacional.

Ainda, nessa perspectiva, as autoras expõem que muitos dos adolescentes/jovens relatam “[...] não terem interesse pelo que lhes é ensinado nas matérias curriculares, e que a escola não apresenta abertura para outras práticas culturais e esportivas mais próximas da realidade dos adolescentes [...]”. (DIAS; ONOFRE, 2010, p. 35).

# NAT EM MOVIMENTO

As percepções trazidas pelos profissionais entrevistados - técnicos e gerentes dos SMSE-MAs – pelo NAT quanto à área da Educação, vão ao encontro do que foi percorrido pelas autoras, uma vez que, predominantemente, emitiram relatos acerca da estigmatização sofrida pelos adolescentes/jovens por parte de profissionais da rede de ensino, bem como dificuldade de realização de matrícula e de permanência dos adolescentes/jovens na escola.

Outro aspecto mencionado que perpassa a dificuldade de permanência na escola é a proposta de ensino defasada da rede pública, uma vez que contribui para situações em que adolescentes não sabem ler nem escrever, de modo a lhes gerar constrangimento no ambiente escolar.

Observa-se que parte desse público está incluído na população que, em detrimento de estar inserida em unidades de ensino, apresenta analfabetismo funcional, demonstrando que a educação brasileira não cumpre integralmente um de seus deveres mais elementares, o de alfabetizar. De acordo com a ONG Todos pela Educação – TPE<sup>92</sup>:

O INAF [Instituto Nacional de Analfabetismo Funcional] incomoda as autoridades porque mostra uma realidade que ninguém quer ver. Estamos cronicamente com 27% da população adulta na faixa dos analfabetos funcionais. É praticamente um terço da população. Então não adianta comemorarmos a quase universalização do acesso à Educação, porque não estamos universalizando as competências. No Ensino Médio, 57% estão na categoria analfabeto funcional, mais da metade. O Ensino Fundamental não está cumprindo sua função mais elementar. Melhorar a Educação Básica é o maior desafio civilizatório do Brasil. (TPE, 2016, n.p.)

Com base no exposto, constata-se que o cenário da Educação pública é permeado por problemáticas multifacetadas, o que parece ser intensificado quando se considera a inserção e permanência de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em unidades escolares.

### 3. CONCLUSÃO

O cenário da Educação no Brasil<sup>93</sup> mostra-se complexo e, no caso dos adolescentes tratados neste artigo, imbuí-se de especificidades que dificultam ainda mais a sua garantia. Neste contexto, faz-se

<sup>92</sup> Todos pela Educação – TPE, fundado em 2006, é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade.

<sup>93</sup> “OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) mantém um ranking da educação em 36 países, no qual o Brasil atualmente amarga a penúltima posição, à frente somente do México. Como critérios avaliados pela organização estão o desempenho dos alunos no PISA [Programme for International Student Assessment], a média de anos que os alunos passam na escola e a porcentagem da população que está cursando ensino superior” (2018, on-line).

# NAT EM MOVIMENTO

necessária a construção de estratégias conjuntas, com a participação da comunidade e dos órgãos responsáveis pela garantia de direitos de crianças e adolescentes, incluso os SMSE-MAs e as escolas, a fim de garantir a escolarização desses adolescentes.

O enfrentamento da problemática da permanência na escola de adolescentes com trajetórias irregulares de escolarização demanda do Estado políticas educacionais amplas e estratégias pedagógicas específicas, que acolham esses adolescentes em suas individualidades e promovam processos consistentes de aprendizagem e desenvolvimento global (SEABRA; OLIVEIRA, 2017, p. 641).

A Lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 9394/96, no intuito de acolher as dificuldades para permanência do adolescente na escola, em seu Artigo 24, inciso V, prevê:

V – A verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

- a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno (...);
- b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;
- c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;
- d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;
- e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos [...].

O êxito dessa proposta depende de ações articuladas entre as unidades de ensino, bem como investimentos na área da Educação. Segundo Seabra e Oliveira (2017), “[...] o trabalho educacional requer esforço compartilhado entre todos os segmentos da unidade de ensino, pois com o envolvimento do coletivo, resultados significativos tendem a ser alcançados no processo educacional”. (SEABRA; OLIVEIRA, 2017, p. 641).

Entende-se que a resistência de algumas escolas se relaciona a fatores que contribuem para a naturalização e, conseqüente, manutenção de preconceitos direcionados a este público. Referir-se a alunos como LA e PSC são tratamentos utilizados de forma naturalizada por alguns profissionais das unidades de ensino, conforme relatos dos adolescentes, técnicos e gerentes. Essas denominações ao adolescente reduzem suas potencialidades à condição momentânea de pessoa em cumprimento de medida socioeducativa.

Ou seja, embora não seja uma situação permanente, o tratamento dispensado a ele pode ser interpretado como um modo de represália ao ato cometido, contrariando o papel fundamental das





# NAT EM MOVIMENTO

escolas “[...] na quebra dos ciclos de exclusão e no empoderamento dos adolescentes como pessoas e como cidadãos” (SEABRA; OLIVEIRA, 2017, p. 641).

Com isso, não se pretende dizer que o adolescente autor de ato infracional não deva ser responsabilizado. Conforme Padovani e Ristum (2013):

Temos de nos desviar de concepções extremistas, em que o adolescente ou é visto como vítima, produto do meio e, portanto, sem responsabilidade por seus atos; ou como aquele que tem excluída qualquer responsabilidade do ambiente, o que impõe ao jovem a responsabilidade exclusiva e definitiva. (PADOVANI; RISTUM, 2013, p. 971).

Trata-se, portanto, da forma de responsabilização perante à Lei, em que cada órgão da política pública esteja em consonância com aquilo que lhe é atribuído. À escola, não incube a aplicação de penalidades e sim, o exercício educativo, inclusivo e desprovido de conceitos prévios. Assim, é fundamental que sejam pensadas estratégias capazes de incluir a realidade desses alunos e da própria escola.

Outro dado importante para o debate é o ano escolar frequentado em relação à idade dos adolescentes. Conforme o Artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 9394/96, a criança deve ter garantido o seu ingresso no 1º ano do Ensino Fundamental aos 06 (seis) anos e ter concluído essa etapa aos 14 (catorze) anos, prevendo que, na faixa etária dos 15 (quinze) aos 17 (dezessete) anos, estará matriculado no Ensino Médio. As informações da pesquisa não encontram correspondência ao preconizado, considerando que aproximadamente 40% dos jovens entrevistados cursavam ano escolar abaixo do recomendado para a sua idade.

A sétima meta do Plano Nacional da Educação - PNE prevê a garantia do aprendizado na idade considerada adequada. Contudo, a concretização dessa proposta vincula-se ao enfrentamento de desafios perpassados por níveis de aprendizagem e outras variáveis que impactam no desenvolvimento escolar, como inserção precoce no mercado de trabalho, cuidados com irmãos mais novos, vulnerabilidade, reprovação, abandono escolar, evasão, infraestrutura escolar, estigmas e preconceitos dirigidos aos alunos e intensificados em relação àqueles em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto.

A conjuntura apresentada pode ser ilustrada, ainda, através do percentual de adolescentes não inseridos na rede escolar. Os dados coletados demonstraram que 36,64% dos adolescentes entrevistados encontravam-se incluídos no público de aproximadamente 2,5 milhões de jovens brasileiros não inseridos em unidades de ensino. Em sua maioria, estes encontram-se em situação de baixa renda, assim como são pretos ou pardos, segundo o PNE; realidade a qual pertencia a maioria dos adolescentes entrevistados.

# NAT EM MOVIMENTO

Portanto, ao que se refere à área da Educação, constata-se que há um longo caminho a ser percorrido, a fim de superar as dificuldades de inserção dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em unidades de ensino, bem como de permanência desses jovens nas escolas. Para tanto, faz-se preponderante investimento efetivo em políticas educacionais que promovam o acolhimento dos alunos, em suas individualidades, assim como processos de aprendizagem consonantes com o contexto sociocultural contemporâneo em que estão inseridos.

## 4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Plano Nacional de Educação – atribuições e prazos intermediários da Lei nº 13.005, de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996.

\_\_\_\_\_. UNESCO - MEC Ministério da Educação e do Desporto. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Disponível em: <[http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_unesco\\_educ\\_tesouro\\_descobrir.pdf](http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2018.

DIAS, A. F.; ONOFRE, E. M. C.. A medida socioeducativa de liberdade assistida como alternativa de educação não formal. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistasunimep/index.php/impulso/article/viewFile/870/471>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

Em ranking da educação com 36 países, Brasil fica em penúltimo. Disponível em: <<http://www.livrosepessoas.com/2014/05/05/em-ranking-da-educacao-com-36-paises-brasil-fica-em-penultimo/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

PADOVANI, A.; RISTUM, M. A escola como caminho socioeducativo para adolescentes privados de liberdade in Educação e Pesquisa, v. 39, n. 4, São Paulo, 2013.

SEABRA, R.; OLIVEIRA, M.C. Adolescentes em atendimento socioeducativo e escolarização: desafios apontados por orientadores educacionais in Psicologia Escolar e Educacional, v. 21, n. 3, 639-647, São Paulo, 2017.

SOUZA, A. F. A Integração entre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na promoção dos direitos de adolescentes em cumprimento



# NAT EM MOVIMENTO

de medida socioeducativa. São Paulo, 2010. (Dissertação de mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

TEIXEIRA, M. L. T. Uma relação delicada: a escola e o adolescente. Disponível em: <<http://www.fundacaotelefonica.org.br/promenino/trabalhoinfantil/colunistas/uma-relacao-delicada-a-escola-e-o-adolescente/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

TPE. Os impactos do analfabetismo funcional. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/38997/os-impactos-do-analfabetismo-funcional/>>. Acesso em 29 jan. 2018.



# NAT EM MOVIMENTO

## **(COM)TRATOS E (DES)TRATOS: UMA PERSPECTIVA SOBRE A VELHICE EM INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPI)**

### **CONTRACTS AND MISTREATMENT: A PERSPECTIVE ON AGING AT LONG TERM INSTITUTIONAL CARE RESIDENCES FOR THE ELDERLY.**

Ana Carolina Martins de Souza Felipe Valentim<sup>94</sup>

Bruna Cléa Ferreira<sup>95</sup>

#### **RESUMO**

O objetivo desse artigo é refletir sobre as violações de direitos praticadas em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), observadas a partir da experiência de visitação da equipe técnica do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) junto a esses serviços em diversos municípios que compõem a regional “Grande São Paulo II”. Para realizar a discussão sobre as violações, é necessário contextualizar brevemente o histórico da institucionalização de idosos no Brasil; bem como problematizar as noções de envelhecimento, autonomia e vulnerabilidade, comumente empregados em nossa sociedade e que possuem relação direta com a forma de olhar e compreender o tratamento dispensado aos idosos que vivem nesses espaços. Pondera-se, portanto, sobre a restrição de cuidados referentes às dimensões material e de saúde num contexto que também inclui uma concepção de mercantilização da velhice.

A partir das considerações de violações de direitos verificadas - destacando a questão do contrato celebrado habitualmente com familiares e responsáveis, a despeito da previsão de anuência do idoso garantida pelo Estatuto do Idoso - pretende-se discutir tais realidades em interface com a atuação do Ministério Público, para que este possa estar atento aos riscos envolvidos quando as ILPIs representam o descaso e a indiferença com relação à velhice, desconsiderando subjetividades e percursos de vida dos mais diversos e valiosos.

**PALAVRAS-CHAVES:** autonomia, vulnerabilidade, instituição, direitos dos idosos, violações.

#### **ABSTRACT**

*This article aims at reflecting on rights violations that take place at long term institutional care residences for the elderly, observed from the experience of technical visits by Núcleo de Assessoria*

---

<sup>94</sup> Pós-graduanda do Curso de Mestrado em Psicologia Social do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, Analista de Promotoria I - Psicóloga do Ministério Público do Estado de São Paulo.

<sup>95</sup> Graduada em Serviço Social pela PUC-SP, Analista de Promotoria I – Assistente Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, São Paulo.

# NAT EM MOVIMENTO

*Técnica Psicossocial (NAT) at these institutions in many municipalities that are part of "Grande São Paulo II" region. In order to carry out the discussion on violations, it is necessary to briefly contextualize the history of elderly institutionalization in Brazil, as well as problematize the notions of aging, autonomy and vulnerability - commonly used in our society - that are directly related to the way care given to the elderly living in such spaces is seen and understood. We ponder, therefore, care restriction in terms of material and health conditions, in a context which also includes a conception of aging commodification.*

*From considerations on verified rights violations - highlighting the contract issue, commonly signed by family members and other responsible parties, in spite of legal provision assured by the statute on the need of the elderly's consent - we aim at discussing such realities intertwined with Prosecution Office's actions, so that the latter may be alert to the risks when long term institutional care residences for the elderly represent mistreat and heedless towards aging, not taking subjectivities and valuable and manifold courses of life into account.*

**KEYWORDS:** *autonomy, vulnerability, institution, elderly rights, violations*

*“A característica da relação do adulto com o velho é a falta de reciprocidade que pode se traduzir numa tolerância sem o calor da sinceridade. Não se discute com o velho, não se confrontam opiniões com as dele, negando-lhe a oportunidade de desenvolver o que só se permite aos amigos: a alteridade, a contradição, o afrontamento e mesmo o conflito. Quantas relações humanas são pobres e banais porque deixamos que o outro se expresse de modo repetitivo e porque nos desviamos das áreas de atrito, dos pontos vitais, de tudo o que em nosso confronto pudesse causar o crescimento e a dor! Se a tolerância com os velhos é entendida assim, como uma abdicação do diálogo, melhor seria dar-lhe o nome de banimento ou discriminação.” (BOSI, 2015, p.78)*

## **1. INTRODUÇÃO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E O CONTEXTO DAS VISITAS DO NAT A ILPI NA REGIONAL GRANDE SP II**

Esse artigo tem o objetivo de trazer reflexões acerca das violações de direitos dos idosos, a partir da experiência dessa equipe técnica na realização de visitas em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) localizadas nos municípios da Grande São Paulo II, desde o ano de 2012, como parte do trabalho de assessoramento técnico aos Promotores de Justiça em matéria de políticas públicas.

O Ministério Público possui o dever legal de fiscalizar as entidades que prestam cuidados de longa duração aos idosos, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na prestação dos serviços e

# NAT EM MOVIMENTO

aplicar medidas administrativas e/ou judiciais, visando solucionar o quadro de omissão ou mesmo de violação de direitos da pessoa idosa encontrados nestas instituições.

A responsabilidade do Ministério Público junto a esse acompanhamento está prevista na Lei Orgânica da Instituição (artigo 25, inciso VI, da Lei 8.625/93) no Estatuto do Idoso (artigo 74, inciso VIII), bem como na Resolução 154, de 13 de dezembro de 2016 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), não havendo, portanto, dúvidas quanto à importância da atuação dos Promotores de Justiça na fiscalização das ILPIs, com o objetivo de zelar pelo respeito aos direitos fundamentais da pessoa idosa.

O Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial presta suporte técnico especializado aos órgãos de execução do MPSP no âmbito das políticas públicas, e é formado por um grupo de assistentes sociais e psicólogos, divididos entre as áreas da Capital, Grande São Paulo I, II e III, e áreas regionais do litoral e interior do Estado de São Paulo. Dentre as ações desenvolvidas, os profissionais do NAT visitam ILPIs.

Neste artigo, serão utilizadas informações acerca de visitas realizadas a 19 ILPIs entre os anos de 2012 e 2017 em municípios referentes à regional da Grande São Paulo II, tendo a distribuição de instituições da seguinte forma: Franco da Rocha (9), Francisco Morato (3), Cotia (2), Santana de Parnaíba (1), Pirapora do Bom Jesus (1), Barueri (1), Carapicuíba (1).

A maioria dos serviços visitados estavam situados em municípios com índices elevados de vulnerabilidade social, sendo destinados a idosos de baixa renda. Embora fossem da esfera privada em sua maioria (de todas as instituições apenas uma era da esfera pública), caracterizavam-se por serem entidades filantrópicas, criadas por organizações religiosas, associações comunitárias ou por pessoas jurídicas que identificaram a existência dessa demanda por acolhimento de idosos em seus municípios de referência, algumas vezes a partir de experiências pessoais com familiares idosos que passaram a necessitar de cuidados intensivos por questões de saúde.

O município de Franco da Rocha, que contava com o maior número de Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), possuía ainda a especificidade do histórico de segregação social de pessoas com transtorno mental devido ao longo processo de institucionalização em hospitais psiquiátricos, cenário que veio a ser modificado no processo de conquistas da Luta Antimanicomial - movimento de ocorre concomitante ao processo de democratização brasileiro e teve um processo de ações reconhecido como “Reforma Psiquiátrica”, com um marco legal estruturante com a Lei 10.216/2001, que inaugurou um novo paradigma de atenção à saúde de pessoas em sofrimento psíquico, incluindo as situações decorrentes do uso abusivo de álcool e outras drogas. Essa característica territorial da naturalização da institucionalização pareceu influenciar de forma significativa o atendimento prestado aos idosos nas instituições de longa permanência.



Nessas visitas foram verificadas violações aos direitos fundamentais da população idosa, não sendo raros os exemplos de graves violações de direitos humanos, inclusive em instituições localizadas em Franco da Rocha, tais como situações de cárcere privado, uso excessivo de medicação controlada e sem prescrição médica e impossibilidade de circulação externa por parte dos idosos atendidos, mesmo que lúcidos.

Ao longo deste artigo será resgatado, brevemente, o histórico de acolhimento para idosos no Brasil, fazendo um paralelo com o difundido conceito de instituição total e como este se apresenta atual nas realidades encontradas. A partir deste resgate, serão problematizados os conceitos de envelhecimento, vulnerabilidade e autonomia, para que, a partir deles, as violações de direitos possam ser trabalhadas; e, assim, concluir com uma discussão acerca das possibilidades de atuação do NAT, no contexto do Ministério Público do Estado de São Paulo, nesta complexa trama de direitos, políticas públicas e cultura que envolvem o envelhecimento.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1. INSTITUIÇÕES TOTAIS E O ACOLHIMENTO DE IDOSOS NO BRASIL, RECORDAR PARA COMPREENDER

Ao adentrar diversas portas das ILPIs visitadas, perceberam-se estruturas institucionais calcadas em lógicas de funcionamento direcionadas pela administração das vidas e dos corpos, que remontavam a cenas de instituições totais, conceito difundido pelos estudos de Erving Goffman<sup>96</sup>:

Uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada. (GOFFMAN, 2003, p. 11)

Dentre os cinco agrupamentos diferentes de instituições totais que ele enumera - sobre os quais não nos deteremos dado o foco de interesse deste artigo -, ele destaca primeiramente aquele que caracteriza como instituições que são criadas para cuidar de pessoas que seriam “*incapazes e inofensivas*” (GOFFMAN, 2003, p. 16), exemplificando aqui as casas para os “*velhos*”, entre outros como órfãos e indigentes. Apesar de enfatizar que há características que não são partilhadas por todas as instituições que diferencia nos agrupamentos, o autor propõe traçar um aspecto comum: a ruptura das barreiras que separam três esferas da vida, tomando-se como referência a disposição básica da vida moderna em que as pessoas tendem a “*dormir, brincar e trabalhar em diferentes*

<sup>96</sup> A primeira edição de sua obra fora publicada em 1961, neste artigo utilizamos a referência da edição de 2003, todavia entendemos a relevância de contextualizar a época em que fora publicado seu trabalho.

# NAT EM MOVIMENTO

*lugares, com diferentes coparticipantes, sob diferentes autoridades e sem um plano racional geral*” (GOFFMAN, 2003, p. 17). Assim, todos os aspectos da vida se realizam num mesmo local, sob responsabilidade de apenas uma única autoridade. O autor também descreve que, nestas instituições, as atividades diárias acabam por serem realizadas na companhia de um grupo e de forma conjunta, a partir de uma rotina estabelecida pela rigidez de horários e por um “*sistema de regras formais explícitas*”, tendo uma organização burocrática como condição básica.

Outra característica presente, cujo resgate torna-se importante, é a escassez do trabalho, que junto à pouca instrução para o lazer, tem como efeito o aborrecimento: “*haja muito ou pouco trabalho, o indivíduo que no mundo externo estava orientado para o trabalho tende a tornar-se desmoralizado pelo sistema de trabalho da instituição total*” (GOFFMAN, 2003, p. 22).

Trabalha com uma concepção particular do eu no contexto das instituições totais e descreve que há um processo de “*rebaixamentos, degradações, humilhações e profanações do eu*” (GOFFMAN, 2003, p. 24), o que nomeia adiante como mortificação ou mesmo mutilação do eu. Muitas vezes, nada raras, ao entrar em instituições para idosos, percebeu-se a naturalização da substituição dos nomes de idosos pelos termos “*vôzinho*” ou “*vozinha*”, indiscriminadamente, não importando à administração daquela rotina, o sujeito, sua história e identidade. A anulação começa pela supressão do nome, tão precioso à constituição de um sujeito. O referido autor descreve tal marca institucional quando discute os processos de admissão em que fala das perdas das posses: “*talvez a mais significativa dessas posses não seja física, pois é nosso nome; qualquer que seja a maneira de ser chamado, a perda de nosso nome é uma grande mutilação do eu.*” (GOFFMAN, 2003, p. 27)

Diante das realidades encontradas nas ILPIs visitadas, verificou-se pouca possibilidade de diversidade de existência devido à soberania de cotidianos empobrecidos das possibilidades de ser, fazer, lembrar-se ou reinventar-se. Há dominância de um argumento do cuidado com ênfase no corpo como sagrado em detrimento do percurso e das escolhas de um sujeito.

Tal leitura se deu por encontros com tantos idosos residentes, que gentilmente compartilharam impressões, histórias, percepções ou mesmo comunicaram ora sorrisos, ora aflições, ora choros, ora pedidos de retornar a suas casas, ora o medo de frustrar familiares que entendiam que aquele era seu melhor destino e, por isso, ali deveriam permanecer.

Destes tantos e diversos encontros, houve aqueles em que havia satisfação com a situação de institucionalização, às vezes referenciado pelo acolhimento do local e pelo sentimento de pertencer a um grupo, todavia, estes foram escassos, raros. Na maior parte das vezes, idosos revelavam profunda tristeza e angústia ou pior, indiferença, fenômenos patologizados pela instituição, o que, novamente, confirmava a lógica do cuidado ao corpo explicitado nas ações

# NAT EM MOVIMENTO

pautadas na medicalização, e raramente na escuta de sua demanda e reflexão sobre o adoecimento que a própria vida institucionalizada poderia vir a promover.

As instituições de longa permanência para idosos, apesar do esforço de luta no cenário de garantia e avanços na compreensão dos direitos humanos, apresentaram predominantemente ainda dinâmicas asilares que se distanciam da conquista legal no campo do direito dos idosos.

Para compreender um pouco mais sobre as circunstâncias que levam à permanência de práticas asilares ainda nos dias atuais, mesmo com todos os avanços trazidos com o Estatuto do Idoso, é necessário remontar ao passado, no que diz respeito à história da institucionalização de idosos no Brasil.

De acordo com Lima (2005), a primeira instituição para acolhimento de idosos, conhecida como Casa dos Inválidos foi construída em 1790, a partir de decisão do 5º Vice-Rei, Conde de Resende, para abrigar soldados portugueses que participaram da Campanha de 1792 e que se encontravam em idade avançada. Em 1808, essa casa deixou de existir, após decisão do Rei, e os idosos tiveram que ser transferidos para a Casa de Santa Misericórdia. Outra iniciativa dessa natureza foi criada somente em 1868, no Rio de Janeiro, a partir do decreto que estabeleceu a fundação do Asilo dos Inválidos da Pátria.

A referida autora também destaca que era ofertado o mesmo tipo de atendimento a todos os grupos excluídos socialmente e que viviam da mendicância, dentre eles os próprios idosos pobres, só sendo percebida a diferença entre as necessidades dos diferentes grupos sociais com o advento da Medicina, no início do século XIX. A categoria da velhice desamparada, contudo, foi reconhecida como tal somente após a abolição da escravatura no Brasil, que provocou um aumento de pessoas em situação de rua, alguns já bem idosos, para os quais o Estado respondeu através da criação do asilo São Luiz, no ano de 1890, no Rio de Janeiro.

As primeiras experiências de acolhimento de idosos nos moldes residenciais ficaram sob a responsabilidade da Sociedade São Vicente de Paulo, sendo uma iniciativa caracterizada pela articulação entre o estatal e filantrópico, como uma resposta das elites para o problema dos idosos abandonados, sem, contudo, garantir condições de atendimento minimamente satisfatórias. (FALEIROS, 2009).

A institucionalização de idosos passou por mudanças no século XX com o surgimento de outras influências no campo das práticas como, por exemplo, das áreas da educação e higiene, conjugadas aos ideais de vigilância e filantropia já vigentes. No início do século XXI, por sua vez, o Brasil passa a assumir o compromisso com a defesa de direitos humanos no discurso sobre as instituições, denominado por Faleiros (2009, p.4) como



# NAT EM MOVIMENTO

...modelo político-institucional com regulamentação de direitos, para ordenar atividades de um coletivo de pessoas. Esse modelo político-institucional passa a articular filantropia em seu embasamento, vigilância em seu regulamento e direitos humanos em seu discurso e referência à lei, sem rupturas entre si, combinando práticas e discursos diferentes.

Dessa forma, fica evidente que o surgimento de um novo paradigma quanto ao atendimento a idosos em serviços de acolhimento institucionais não significou uma ruptura completa com o passado, uma vez que as perspectivas orientadas para a vigilância dos idosos nessas instituições, bem como a própria concepção caritativa do trabalho em detrimento de uma atuação focada no idoso enquanto sujeito de direitos, continua existindo até os dias atuais. Mantém-se, então, a hegemonia de lógicas de instituições totais para seus funcionamentos a despeito dos avanços legislativos, dada a existência de barreiras históricas e sociais.

Ainda se destaca que, na sociedade atual, a ideia de sucesso, completamente difundida, faz com que a questão da vulnerabilidade seja vista como algo inferior, podendo ser comparada a uma espécie de fracasso individual. Tal compreensão, junto à questão da valorização da autonomia sob lentes específicas, serão trabalhadas adiante no contexto do envelhecimento.

## **2.2. PROBLEMATIZANDO CONCEITOS: ENVELHECIMENTO, VULNERABILIDADE E AUTONOMIA**

Nas visitas realizadas, a justificativa para a escolha da institucionalização, frequentemente, apresentou-se vinculada à ideia de um cuidado prioritário com o bem estar do corpo do idoso, o tratamento de saúde, fosse pela indisponibilidade da família ao dar assistência necessária, fosse pela idealização de que a melhor assistência seria dada via institucional; Em grande parte das ocasiões, essas justificativas foram dadas por funcionários dos serviços, outras pelos idosos e algumas, inclusive, por familiares, que realizavam visitas.

Os diversos discursos, em sua maioria, expressavam a importância do zelo com o corpo, inclusive destacando que a circulação externa, ou mesmo a interna, não era incentivada e, por isso, reduzida, para que não houvesse danos ao corpo, prezando assim pelo bem-estar do idoso e consequente satisfação da família, reconhecida pelo serviço como cliente direta. Diante desta realidade, parece fundamental que o artigo possa debruçar-se sobre as concepções de envelhecimento, autonomia e vulnerabilidade, incluindo interesses e embaraços que podem emergir dessas compreensões.

# NAT EM MOVIMENTO

O tema envelhecimento foi alvo de uma publicação do Ministério da Saúde no ano de 2005, reproduzida através da Secretaria de Vigilância em Saúde, a partir de documento elaborado pela Unidade de Envelhecimento e Curso de Vida da Organização Mundial da Saúde (OMS) no ano de 2002. Essa publicação denominada Envelhecimento Ativo: uma política de saúde (2005) faz menção à influência dos determinantes sociais e à necessidade de políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades de acesso a bens e serviços, também dando ênfase para a importância da prática de atividades físicas, acesso a alimentos saudáveis e redução do uso de tabaco.

A referida publicação demonstra um apelo a favor da ideia de “envelhecimento ativo”, trazido por essa concepção da saúde como meta a ser alcançada por toda a população idosa. Todavia, no contexto brasileiro, o discurso vem desacompanhado da oferta de políticas públicas para o atendimento das demandas específicas da população idosa, recaindo sobre o idoso a responsabilidade de alcance desse objetivo, por meio da adoção de comportamentos saudáveis individuais.

Desse modo, podemos perceber que há no campo a desconsideração da influência de questões como classe social, gênero, raça/etnia na qualidade de vida do sujeito, que muitas vezes foi privado do acesso a direitos durante todo o curso da vida, interferindo, portanto, no seu processo de envelhecimento. Ou seja, há um problema na leitura de que um idoso ativo e saudável depende unicamente de suas escolhas pessoais, como se as oportunidades e acessos pudessem ser iguais para todos os indivíduos.

Essa construção ideológica sobre o que seria um envelhecimento ideal contribui, em grande parte, para a invisibilidade dos idosos que não conseguem atender ao projeto de envelhecimento ativo e acabam demandando cuidados mais intensivos, especialmente sobre aqueles inseridos em contexto de alta vulnerabilidade social e que precisam ser assistidos por políticas públicas de saúde e assistência social de média e alta complexidade.

Destaca-se que, nas visitas realizadas, apresentaram-se muitos casos de idosos classificados como dependentes dos cuidados cotidianos, dentre eles alguns que vieram para o serviço por este motivo, outros que tiveram o agravamento dessa dependência dadas as características adoeedoras da própria vida institucional. Verificou-se a questão da dependência e da autonomia em dois momentos: no processo de busca ao serviço com a justificativa para a institucionalização pautada na necessidade de um cuidado sistematizado, que também confunde-se com a motivação por reconhecimento da condição de vulnerabilidade (social, como fragilidade do ser ou outra); e no processo de elaboração e execução de atividades diárias dentro das ILPIs, pois o entendimento do que viria a ser autonomia parece bastante comprometido quando esta se submete ao controle burocrático e, portanto, administrado, do cotidiano institucional.

# NAT EM MOVIMENTO

Dessa forma, há que se problematizar os conceitos de vulnerabilidade e autonomia adotados em nossa sociedade, podendo-se utilizar como base as construções teóricas da área da Bioética, pois existe uma concepção equivocada de que a autonomia só poderia ser garantida aos indivíduos totalmente independentes para a realização das atividades da vida diária, como se o fato de a pessoa idosa necessitar de algum tipo de apoio fosse justificativa para o poder de decisão sobre sua própria vida ficar a cargo de familiares, do Estado, ou de funcionários.

Cabe também questionar o próprio sentido atribuído à palavra vulnerabilidade, a qual tem sido empregada em larga escala não só como referência aos idosos, como também para outros grupos sociais, pois esta muitas vezes é associada imediatamente à dependência, quando na realidade é o reconhecimento da vulnerabilidade, entendida como componente essencial da condição humana, que permitirá o exercício pleno da autonomia (ALMEIDA, 2010).

A condição humana é assim marcada por extenso grau de fragilidades devido às características temporal e finita da própria vida humana, só se podendo aprender a viver em segurança quando se reconhece a própria vulnerabilidade e a do outro, protegendo-as e sabendo conviver com elas. Nesta concepção, o respeito pela dignidade da pessoa humana significa acima de tudo a promoção de sua capacidade de pensar, decidir e agir. Por isso, respeitar a autonomia de outrem é não apenas reconhecer a sua autodeterminação, mas ajudar a pessoa a ir ao limite de si mesma e a escolher o que está de acordo com o sentido próprio de respeito à dignidade humana (ALMEIDA, 2010, P.540).

Nesse sentido, fica claro que a definição do termo autonomia pode ser muito mais abrangente do que é comumente utilizado, podendo abarcar outras compreensões como, por exemplo, o direito de escolha aos indivíduos dentro do que cada um entende por respeito à dignidade humana não havendo, portanto, um único direcionamento sobre o que esse paradigma significaria na vida prática.

Almeida (2010) avança ainda mais nessa discussão, defendendo que a partir do reconhecimento da vulnerabilidade que o caracteriza, o indivíduo tem condições de fazer escolhas de uma forma mais apropriada, uma vez que esse processo de decisão passaria a ser realizado levando em consideração os limites que estão postos para o exercício de sua liberdade.

O desrespeito à autonomia dos idosos institucionalizados verifica-se na própria organização da rotina de cuidados dentro da casa, uma vez que a dependência acaba por ser incentivada com o objetivo de facilitar o trabalho dos cuidadores, os quais se encontram em quantidade reduzida nas instituições filantrópicas destinadas a idosos de baixa renda, resultando em práticas de



# NAT EM MOVIMENTO

disciplinamento e docilização dos corpos, que caminham na direção oposta à preservação e estímulo da autonomia (SOUZA; INÁCIO, 2017).

As autoras exemplificam bem de que forma acontece esse processo, trazendo que a instituição pode adotar práticas, tais como a opção pelo uso de fraldas em idosos mesmo quando estes possuem o controle dos esfíncteres, ou então as refeições serem todas servidas na mesa, também para os idosos que teriam condições de se servirem sozinhos. Essas seriam estratégias para otimizar o tempo e, assim, enfrentar o problema da sobrecarga dos cuidadores, em função de estarem em um número reduzido e, portanto, insuficiente para a realização de cuidados individualizados.

Outras autoras de referência neste campo, Baltes e Silverberg (2007), discutem o quanto a dependência comportamental pode surgir como consequência do processo de institucionalização, segundo a forma como este é conduzido, atingindo também idosos que não precisam de apoio para a realização de atividades de vida diária, necessitando apenas de um tempo maior para o desenvolvimento das ações referentes ao autocuidado. A dependência, nesse caso, surge como reflexo da falta de motivação no ambiente ou de uma postura de superproteção na relação que os profissionais estabelecem com os idosos. As autoras apontam que a dependência comportamental:

Pode se desenvolver como resultado do desamparo aprendido, num ambiente não responsivo, negligenciador e não contingente, que faz com que o idoso se sinta desamparado e passe a desenvolver um comportamento dependente. Do contrário, o ambiente contingente, pouco exigente e caracterizado por superproteção, também resulta em dependência comportamental como instrumento de controle passivo (BALTES; SILVERBERG, 2007, p. 382).

Sobre essa questão, existe também a análise realizada por Pavarini (1995), a qual faz referência à existência de situações em que a dependência dos idosos pode ser estimulada pelos próprios cuidadores, quando estes desenvolvem ações pelos idosos, tais como o banho e a alimentação, impedindo que possam realizar o autocuidado de forma mais autônoma, mesmo que precisem de um tempo maior para essas atividades.

É evidente, portanto, a influência do ambiente institucional na criação de um comportamento dependente dos idosos acolhidos com relação à equipe de funcionários, surgindo como consequência da organização da rotina da casa e da supressão do espaço para o respeito à individualidade dos idosos. Tal ausência se expressa pela não garantia de espaços reservados à guarda de itens pessoais, como também na retirada do direito dos idosos poderem manter suas preferências pessoais nas ações destinadas ao autocuidado, sem tantos atravessamentos

institucionais como, por exemplo, o direito de poderem escolher o que comer, o que vestir, quando comer e a que horas tomar banho. A dependência também é afirmada quando os idosos não podem circular pelo território, ficando limitados ao espaço da casa e às atividades desenvolvidas no local, sem acesso amplo ao direito de ir e vir e à convivência comunitária tão preciosos aos processos de desenvolvimento e autonomia.

Todas as problemáticas apresentadas acima foram experienciadas em situações de visitas às ILPIs, mais enfatizadas em alguns serviços, mais veladas em outras, mas sempre presentes, de alguma forma. A seguir iremos descrever um pouco sobre as realidades encontradas. Para abordar as questões acerca do desrespeito à autonomia e sobre a violação de direitos, será utilizada como emblema a questão contratual.

### **2.3. VIOLAÇÕES DE DIREITOS: O CONTRATO COMO EMBLEMA**

Contrapondo a concepção de essencialidade da autonomia, a realidade que se observou majoritariamente nas visitas realizadas às ILPIs foi a existência de uma sobreposição dos interesses da coletividade sobre aqueles desejos que seriam próprios de cada sujeito, restringindo os cuidados prestados à dimensão material e de saúde (alimentação, higiene pessoal, medicação, etc.), deixando de lado as outras dimensões que compõem a vida dos indivíduos como, por exemplo, a subjetividade e a história de vida de cada idoso, as quais deveriam ser consideradas elementos centrais para a planejamento das intervenções junto a esses sujeitos.

Verificou-se nessas visitas que mesmo as atividades lúdicas desenvolvidas nas instituições, as quais se propunham a proporcionar uma outra experiência aos idosos, eram desenvolvidas de forma massificada, sem levar em consideração as preferências de cada um, ou mesmo a adequação da atividade à faixa etária, pois não foram raras as ocasiões em que pudemos presenciar nas ILPIs a realização de oficinas de pinturas com base em desenhos de personagens de histórias infantis.

Quanto às atividades, no geral, as mesmas ofertas foram encontradas: tricô, crochê, dominó, leituras religiosas, poucos e velhos livros disponíveis, televisão. Não foi raro encontrar pessoas na sala de TV, que sequer interessavam-se pela tela. Foram recorrentes os discursos quanto ao desinteresse dos idosos em participar da atividade sem qualquer menção a uma posição crítica a respeito do motivo pelo qual havia baixa adesão. Escutas, trocas permeadas por significado e real interesse pelas pessoas, e histórias e demandas foram pouquíssimas vezes verificadas.

Tal situação é reveladora de como a instituição pode operar no sentido da anulação das individualidades; que, como pontuado no início deste artigo, se inicia pela supressão dos nomes de cada idoso ou idosa, que passam a ser indiscriminadamente chamados de “Vôs”, “Vós”,



# NAT EM MOVIMENTO

“Vôzinho”, “Vozinha”. E, assim, inicia-se o enterro de suas identidades, histórias, existências. Seguem nesse movimento de apagamento do eu outras ações, tais como o uso de armários de roupas coletivos, separados apenas por homens e mulheres, o uso de chaves para acesso a pertences pessoais em horários específicos, cujo controle é feito por funcionários apenas, a sistematização da alimentação sem a participação do idoso para escolha do que lhe apetece para compor seu prato de refeição, entre tantas cenas testemunhadas em nossas visitas.

Ação repetida em muitas instituições foi a colocação dos nomes nas camas, por meio de etiquetas ou papéis colados com fita adesiva, enfim, um nome a identificar um leito; todavia, nas interações, as formas de tratar utilizadas vinham com o apelido geral “vôzinho”, anunciando uma ausência do significado destas identidades em palavra escrita, ou seja, um nome não convocado à cena da relação em si. Os nomes não correspondiam à individualidade do sujeito na sua interação com as pessoas da instituição, apenas marcavam um lugar, um lugar de silenciamento. Houve quem defendesse a atitude de identificar os leitos como forma de personalizar o atendimento, todavia, essa justificativa não se sustentava pela prática verificada na forma de tratar, interagir e perceber os idosos.

Além da anulação de singularidades, outra marca institucional bastante problemática: a da infantilização do idoso, percebida em ações mais comuns - não por isso menos graves -, como o uso de diminutivos, a desconsideração do percurso como se estivesse em processo de aprendizado inicial de fatores básicos da vida, a negação da sexualidade do idoso, entre outros, como também ações mais absurdas como a utilização de mamadeiras por idosos; - situação encontrada em uma única instituição, porém, que expressa a lógica difundida da infantilização como aspecto naturalizado no trabalho com idosos.

A questão sobre a circulação dos idosos também é foco de discussão de extrema relevância, pois se a vivência extramuros é extremamente reduzida, acontecendo apenas esporadicamente, com fins de atendimento de saúde ou passeios coletivos com baixíssima frequência, a movimentação interna também não é incentivada, valendo a lógica da minimização de riscos.

Foi presenciado, em meio a essas visitas, uma cena com um senhor que passara quase meia hora no intenso exercício de erguer-se de uma poltrona, à qual estava sentado sem nenhum estímulo ou atividade presente. Sua poltrona estava colocada num corredor, distante da TV, distante dos demais, distante da janela da rua. A cuidadora passava de um lado para outro, sempre apressada em seus afazeres, eram duas funcionárias apenas, além da gestora do serviço. Quando, finalmente, este senhor conseguiu levantar-se, satisfeito, talvez aliviado, a mesma cuidadora que passava por ele deu-se conta do feito e então com os dois braços, agilmente, sentou-o forçosamente na mesma poltrona e orientou-o a manter-se sentado como ela já havia feito antes em tom de grande apreensão.



# NAT EM MOVIMENTO

Essa mesma dinâmica institucional, voltada em grande parte à imposição de obstáculos para o exercício da autonomia, também se manifestou com relação à posse de documentos pessoais e à gestão financeira, pois foram raras as vezes em que o controle sobre tais estavam sob responsabilidade do idoso, independentemente da condição de lucidez ou sua ausência documentados, legitimados, por meio da curatela apresentada, por exemplo, sendo esta ação de violação bastante naturalizada nos discursos de gestores e funcionários.

Essa questão se apresentava diretamente vinculada com a demanda de retorno ao lar, o desejo de retornar para escolhas e acesso a si e ao que é seu. Certa vez, houve um encontro com uma senhora que declarava e parecia realmente estar bastante satisfeita com a vivência na instituição, era lúcida, tinha sua renda e o controle sobre a mesma e a consciência da escolha que fez por estar na instituição; nestes anos, com essa clareza de decisão, o encontro com esta senhora fora o único.

Então, apresenta-se uma situação de violação de direitos humanos eleita como emblemática nesta trama de violações: a questão contratual para ingresso nas ILPIs.

A despeito das garantias previstas no Estatuto do Idoso, bem como de normativas posteriores que vieram para regulamentar essa questão da contratação dos serviços de longa permanência, tais como a Resolução 33, de 24 de maio de 2017 do Ministério de Direitos Humanos - Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, com relação ao respeito da autonomia, a partir da concepção deste como sujeito de direitos, em que o contrato de adesão deve ser celebrado com a anuência do idoso, praticamente todos os contratos de serviço verificados foram assinados por “familiares” ou “responsáveis”, independentemente de haver ou não argumento legal de representação por terceiro. Nesse sentido, os contratos podem ser entendidos como metáfora da indiferença e do desrespeito quanto aos direitos individuais da pessoa idosa.

A questão da forma como os contratos são firmados com as ILPIs revela o quanto essas instituições estão inseridas na lógica de mercadoria, como se a decisão por viver em uma ILPI fosse um produto a ser comercializado para familiares de idosos, tal como acontece com planos de saúde da rede privada. Esse cenário traz como consequência uma situação de completa banalização do sentido e dos impactos negativos causados pela institucionalização de idosos.

A negligência diante desse direito fundamental revela a necessidade de problematizar qual é a compreensão acerca da pessoa idosa e quem está por trás dessa violação, porque não se trata de assinar em si, trata-se de uma sociedade que entende que a decisão quanto à própria vida e como deseja passar pelo período da velhice não cabe ao idoso – aqui é o desafio. É preciso operar uma mudança de perspectiva, relacionada aos valores culturais vigentes em cada época, cuja alteração

não ocorre com a simples mudança de lei, mas exige um processo de transformação social mais profunda.

Bosi (2015), ao aprofundar seus estudos sobre a velhice, aponta para este risco de anulação do desejo dos sujeitos impregnado na relação cultural que se estabelece com os velhos, ao qual deve-se estar atento no campo da garantia de seus direitos e reconhecimento de suas pessoas:

Nos cuidados com a criança o adulto "investe" para o futuro, mas em relação ao velho age com duplicidade e má-fé. A moral oficial prega o respeito ao velho, mas quer convencê-lo a ceder seu lugar aos jovens, afastá-lo delicada, mas firmemente dos postos de direção. Que ele nos poupe de seus conselhos e se resigne a um papel passivo. Veja-se no interior das famílias a cumplicidade dos adultos em manejar os velhos, em imobilizá-los com cuidados para "seu próprio bem". Em privá-los da liberdade de escolha, em torná-los cada vez mais dependentes "administrando" sua aposentadoria, obrigando-os a sair de seu canto, a mudar de casa (experiência terrível para o velho) e, por fim, submetendo-os à internação hospitalar. (BOSI, 2015 p.78)

### **3. CONCLUSÃO: A RELEVÂNCIA DE QUESTÕES SUBJETIVAS E SOCIAIS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INTERFACE COM O CAMPO DO DIREITO DO IDOSO**

É importante destacar aspecto de extrema relevância ao adentrar o campo de análise do direito do idoso e das políticas públicas que pretendem materializar o acesso ao mesmo. Para fruição das previsões constitucionais e detalhadas no Estatuto do Idoso, são necessárias ações das mais diversas num contexto de rede intersetorial, com garantia de serviços e articulação dos mesmos, salvaguardando também ações de caráter preventivo. Ou seja, para discutir violações de direitos dentro das ILPIs, é indispensável compreender que outras garantias fundamentais foram negligenciadas no processo de envelhecimento e há uma variedade de políticas públicas que seriam relevantes à margem da organização da administração pública, tais como serviços de convivência com foco em vínculos, programas de saúde preventivos dirigidos a questões próprias etárias, entre outros. A institucionalização acaba por destacar-se nas realidades de muitos municípios como única possibilidade de cuidado, o que em si, já revela que a pauta do idoso não tem se expressado como prioridade nas pautas políticas.

Posto que a ILPI não deve ser discutida e considerada como objeto isolado de análise na trama das políticas públicas, é essencial pensar que ela revela um conteúdo emergente de uma organização social que submete a velhice a outros planos, distantes do protagonismo no cenário político, social, cultural.

# NAT EM MOVIMENTO

Se os contratos de serviço celebrados com terceiros acabam por revelar, como emblema, o descaso explícito com o sujeito de direitos e de desejos, pode-se traçar o paralelo de que a ILPI traz à superfície, como representação significativa, o descaso com a velhice e seu lugar social.

Tal compreensão se faz imprescindível ao posicionamento do Ministério Público, que, ao fiscalizar essas instituições, deve considerar todo este contexto histórico e social, inclinando-se tanto para as leituras subjetivas dos idosos, a cada encontro singular, como para a inclusão dessas subjetividades no contexto de implementação de políticas. Deve ser garantida a fruição dos direitos, todavia, para compreender se isso ocorre é necessário avaliar como as escolhas burocráticas, administrativas e legais afetam a vida dos idosos de forma mais direta ou indireta.

Aqueles que cercam o idoso acabam por defender que manter ou mesmo prolongar a vida é valor de maior importância, dialogando com a perspectiva constitucional da vida como direito fundamental garantido, o que, portanto, deveria também ser defendido pelo Ministério Público. Todavia, sob este argumento, muitos idosos são retirados de suas casas, deixando para trás não só residências, mas suas moradas, que contêm suas histórias, as histórias que os constituem, que os modelam. É preciso considerar que, ao envelhecer, somos nossos percursos e memórias, muitas delas internas, mas muitas delas materializadas em objetos que preenchem o nosso entorno.

A justificativa para a ação de institucionalização reside sobre os riscos que colocam a vida em jogo. Risco de cair e não haver ninguém para socorrer, risco de não tomar a medicação por esquecimento ou não compreensão da sua relevância, risco ao cozinhar e atear fogo em sua casa, pois já não obedece aos ritos cognitivos com a mesma consistência de outrora, enfim, riscos dos mais diversos. A aflição diante dos riscos, que revelam a dificuldade também de deixar partir, se apresentam como argumento substancial para a supressão do direito de escolha pelo idoso, no sentido emancipatório.

Há que se pontuar, contudo, que existem políticas públicas que poderiam, inclusive, incidir sobre esses riscos, como por exemplo políticas de bases territoriais e com focos preventivos e interventivos; todavia, a institucionalização acaba por apresentar-se como oferta única, portanto, solução para quaisquer obstáculos à vida da população idosa. E então tem-se uma questão importante como desafio à atuação do Ministério Público: diante dos riscos, os reais e também os que permeiam imaginários, a quem cabe o poder de escolha: ao idoso, ao familiar, ao administrador ou ao agente garantidor de direitos? O direito à vida deve ser garantido ou o direito de ser e de escolher deve entrar neste campo de disputa?

Deve-se considerar que há situações limite em que a política de acolhimento se apresenta necessária, seja por questões assistenciais, de saúde ou outras que venham a emergir, não estando esta pauta em questão. A forma como se organizam as diretrizes legais e burocráticas preveem sua existência e reconhecem sua relevância no escopo da organização social e administrativa. No entanto, é



# NAT EM MOVIMENTO

importante problematizar primeiro seu uso indiscriminado, segundo as violações em demasia que são praticadas no seu interior e por fim as diversidades subjetivas em jogo neste âmbito.

A equipe do NAT propõe a interlocução de tais questões nessa ampliação de diálogo dentro do Ministério Público do Estado de São Paulo, além de realizar visitas e produzir documentos que também discutam as necessárias mudanças para adequação e qualificação nos contextos individualizados das instituições fiscalizadas. Entende-se a relevância da verificação do enquadramento normativo, mas também o fundamental alargamento de compreensões acerca da fruição dos direitos, envolvendo componentes de análise sociais e subjetivos, pois da qualidade do vínculo depende a qualidade da experiência, inclusive a experiência de cidadania.

Assim, a atuação prevê a ação presente, comprometida com a transformação social, e por isso, resgata a história na intenção de que se evitem as repetições das mesmas violências, neste caso com os idosos, o que se apresenta como desafio dado às compreensões arraigadas sobre a velhice no imaginário social.

Apesar da necessidade de estruturas institucionais ser uma certeza a ser questionada na história da sociedade e no campo de estratégias adotadas para lidar com grupos que expressam demandas diversas, como os ditos loucos, marginais, pessoas com deficiência e no caso idosos; neste momento, entende-se que é preciso transfigurar a concepção de que a institucionalização é um mal, para a promoção das discussões pertinentes à transformação de suas práticas. É necessário causar deformação na certeza de que a institucionalização se apresenta como solução se esta está calcada no apagamento do sujeito autônomo. Um corpo que sobrevive deveria sobrepor-se a uma vida emancipada regida por desejos e memórias?

## 4. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Leonor Duarte de. Suscetibilidade: novo conceito para a vulnerabilidade. Revista Bioética. Revista Bioética 2010, p. 537 – 48.

BALTES, MM, SILVERBERG, S. Avaliação do grau de independência de idosos residentes em instituições de longa permanência. Revista Escola de Enfermagem da USP, 2007, p. 378-85.

BRASIL, Ministério de Direitos Humanos – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Resolução nº33 de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes e parâmetros para a regulamentação do art. 35 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que dispõe sobre o contrato de prestação de serviços de toda entidade de longa permanência, ou casá-la, com a pessoa idosa abrigada, substituindo a Resolução CNDI nº 12/2008. Publicada no DOU de 07/08/2017 (nº 150, Seção 1, pág. 76).

# NAT EM MOVIMENTO

BOSI, Eclea. Memória e Sociedade – Lembranças de velhos. São Paulo, Companhia das Letras, 2015  
FALEIROS, Vicente de Paula, MORANO, Tereza. Cotidiano e relações de poder numa instituição de longa permanência para pessoas idosas. Revista Textos & Contextos. Porto Alegre, v.2, 2009, p.319-338.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Ed. Perspectiva. 7º Edição - 1º Reimpressão. 2003.

LIMA, M.A.X.C. (2005). O fazer Institucionalizado: O cotidiano do asilamento. Dissertação de mestrado. São Paulo (SP): PEPGG/PUC-SP.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Envelhecimento ativo: uma política de saúde. Tradução: Suzana Gontijo. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento\\_ativo.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/envelhecimento_ativo.pdf)>. Acesso em 11/09/2018.

PAVARINI, SCI. Dependência comportamental na velhice: uma análise do cuidado prestado ao idoso institucionalizado [tese]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 1996.

SOUZA, Rosa Cristina Ferreira de, INÁCIO, Amábille das Neves. Entre os muros do abrigo: compreensões do processo de institucionalização em idosos abrigados. Pesquisas e Práticas Psicossociais 12 (1), São João del Rei, janeiro-abril de 2017.

**MANIFESTAÇÕES POLÍTICAS PROTAGONIZADAS POR ESTUDANTES: PELO DIREITO AO PLENO DESENVOLVIMENTO**  
**POLITICAL PROTESTS CONDUCTED BY STUDENTS: FOR THE RIGHT TO FULL DEVELOPMENT**

Carla Fraga Ferreira<sup>97</sup>

## RESUMO

Este artigo discute os efeitos de decisões tomadas de forma unilateral por governos, bem como a violência policial utilizada para impor tais decisões, sobre o desenvolvimento psíquico e a formação política de adolescentes. O ponto de partida para a discussão são as manifestações políticas protagonizadas por estudantes do ensino médio das escolas públicas estaduais do Estado de São Paulo que, em 2015, protestaram contra o plano de reorganização escolar apresentado pelo governo paulista, cuja elaboração ocorreu sem a participação dos professores e alunos da rede estadual de ensino. Tais manifestações foram violentamente reprimidas por policiais militares. As violações sofridas pelos estudantes podem gerar consequências ao desenvolvimento psíquico próprio ao período da adolescência e, conseqüentemente, à formação da cidadania.

**PALAVRAS-CHAVE:** Manifestações, formação política, democracia, adolescência, violência policial, desenvolvimento psíquico

## ABSTRACT

*This paper discusses the effects of decisions taken unilaterally by governments on psychosocial development of teenagers and their political training, and the police violence used to impose those decisions. The starting point of the discussion is the political protests conducted by high school students from public's schools of the state of São Paulo, in 2015. These students protested against school reorganization plan drowned up by São Paulo's governor, in which teachers and students did not participate. Some Military Police officers violently repressed the students who conducted those protests. The violations suffered by these students can lead to serious damage to psychosocial development and prejudices training citizenship.*

**KEY-WORDS:** *Protests, political training, democracy, adolescence, police violence, psychosocial development*

---

<sup>97</sup> Mestre em Teoria Psicanalítica – UFRJ. Analista de Promotoria I – Psicóloga NAT/MPSP. São Paulo.



## 1. INTRODUÇÃO

Em outubro de 2015, o então governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, anunciou um plano de reorganização escolar que previa aumento do número de escolas de ciclo único e consequente fechamento de instituições de ensino, bem como remanejamento de alunos. A referida decisão deflagrou uma série de protestos, bloqueios de vias da capital e ocupações de escolas por estudantes em todo o estado.

A resposta do governo estadual às manifestações dos estudantes foi a utilização desmedida de força policial para reprimí-las, inclusive agressões físicas, como uso de bombas de gás e balas de borracha, agressões verbais e detenções injustificadas. O quadro foi ainda mais grave, pois a violência foi perpetrada contra menores de 18 anos.

Este cenário gera inúmeras questões e aquela a ser abordada neste artigo concerne ao impacto que a atuação do poder público gera sobre o desenvolvimento dos adolescentes, tanto no nível político quanto no nível psíquico e social.

Primeiramente, é preciso pontuar que, tanto na forma como foi elaborado o projeto de reorganização escolar, quanto na resposta às manifestações contrárias a ele, o governo do estado de São Paulo violou inúmeros artigos da Lei nº 8069/90, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre os quais destacam-se:

- Artigo 4º: É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.
- Artigo 5º: Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.
- Artigo 15: A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.
- Artigo 16: O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:
  - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;
  - opinião e expressão;
  - participar da vida política, na forma da lei;

# NAT EM MOVIMENTO

- Artigo 17: O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideais e crenças, dos espaços e objetos pessoais.
- Artigo 18: É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

Ademais, o governo paulista violou os Incisos VI e IX do Artigo 2º da Lei nº 16.279, de 08 de julho de 2016, que aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo, os quais preveem, respectivamente, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos.

A postura de agentes públicos nas referidas manifestações de 2015 desconsiderou, portanto, aspectos legais fundamentais, e pode ter consequências devastadoras nos níveis político, psíquico, social e civilizatório, especialmente porque as principais vítimas foram estudantes, cuja fase do desenvolvimento exige atenção e cuidado por parte da família, sociedade e Estado, tal como previsto em lei. Quando o Estado, que deveria garantir a proteção necessária ao desenvolvimento dos cidadãos, comparece como o principal agente opressor, urge repensar a forma como os governantes estão exercendo seu papel.

Para avançar na reflexão sobre os efeitos da atuação autoritária e violenta de agentes públicos, submetidos a um Estado Democrático de Direito, sobre a adolescência, parte-se da discussão inicial sobre os aspectos políticos presentes nesta questão para, em seguida, abordar-se os aspectos psíquicos e sociais.

## 2. A LUTA PELO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

No âmbito político, observou-se que o plano de reorganização escolar não foi elaborado com a participação de representantes dos corpos docente e discente das escolas estaduais, público envolvido diretamente com a questão. O processo decisório desenvolveu-se de forma autoritária e as manifestações contrárias que denunciaram tal arbitrariedade foram reprimidas violentamente. Tal situação viola um dos princípios básicos do ordenamento jurídico brasileiro: a democracia.

A Constituição Federal de 1988 instaurou o Estado Democrático de Direito e, a partir de então, ficou garantido, aos cidadãos, o exercício político através de instrumentos democráticos de representação e participação, tais como voto, manifestações, greves, petições, etc. A participação política é fundamental para indicar e reivindicar, junto ao poder público, a elaboração e implementação de políticas públicas que garantam o acesso aos direitos previstos constitucionalmente, indispensáveis ao desenvolvimento individual e coletivo. De acordo com Santos (2013), se em uma democracia o poder



# NAT EM MOVIMENTO

deve emanar do povo de modo ascendente, é na medida em que somente assim as diretrizes políticas estarão efetivamente articuladas com as reais necessidades da população.

A democracia depende do estabelecimento de valores democráticos, tais como a tolerância a perspectivas divergentes, confiança nas instituições, respeito à diversidade, valorização da igualdade, dentre outros, os quais devem ser internalizados desde a infância, reafirmados na adolescência e efetivados na fase adulta. Para garantir o estabelecimento de uma sociedade democrática, é fundamental que família, sociedade e Estado invistam na formação política das crianças e adolescentes, de modo a assegurar que os cidadãos brasileiros efetivamente conheçam os direitos que devem ser garantidos, bem como o dever individual e coletivo com o bem comum.

O compromisso com a formação política de crianças e jovens está previsto nas legislações brasileiras, inclusive na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/1996, cujo Artigo 2º prevê que a educação tem por finalidade, dentre outros aspectos, o preparo do educando para o exercício da cidadania. Destaca-se que no campo específico das políticas educacionais, o princípio democrático de participação é um eixo fundamental e o Estado não pode se furtar da responsabilidade relacionada à referida formação política.

A partir das considerações de Gadotti (2014), sugere-se que, ao prever o exercício da cidadania como uma das finalidades da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sustenta a formação de sujeitos capazes de participar e de se responsabilizar pelos destinos da coletividade. Segundo Castro (2008), esta formação depende, fundamentalmente, de que o sujeito se sinta pertencente a um coletivo, bem como responsável pela vida comum, o que leva a questionamentos sobre as inadequações e dificuldades existentes no entorno.

A adolescência é o tempo privilegiado para desenvolver aspectos relacionados à cidadania, pois é nesse período que o indivíduo se percebe como parte de um grupo. Família, sociedade e Estado devem priorizar, nas ações voltadas aos adolescentes e jovens, o desenvolvimento da capacidade de interrogar o entorno, conhecer e avaliar o contexto social e político, participar de espaços de discussão referentes a questões coletivas, dentre outros. Trata-se, enfim, de promover o desenvolvimento do sentimento de pertencimento a uma coletividade e da responsabilidade pelos seus destinos.

A Lei nº 12.852/13, que instituiu o Estatuto da Juventude, também prevê que sociedade e Estado atuem em prol da formação política dos jovens. De acordo com esta Lei, agentes públicos e privados devem incentivar ampla participação juvenil nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas para a juventude. Se por um lado, a inserção de adolescentes e jovens em espaços de discussão sobre as questões que lhes dizem respeito garante a elaboração de ações que fazem sentido para eles; por outro, assegura sua formação enquanto sujeitos políticos. Somente assim, é





# NAT EM MOVIMENTO

possível desenvolver programas realmente articulados com os interesses e realidade dos jovens e esperar que eles exerçam, de fato, sua cidadania.

A despeito de toda previsão legal, a atuação do governo do estado de São Paulo na questão da reorganização escolar foi dissonante à responsabilidade do Estado sobre a formação política de adolescentes e jovens. Vigorou postura antidemocrática, em que interesses de grupos específicos foram sobrepostos a interesses do coletivo. Este cenário é consonante com a crise da representatividade política que assola o país nos últimos anos.

Ultimamente, verifica-se que as pautas da agenda pública tendem a atender interesses de grupos específicos em detrimento de assuntos de interesse da coletividade. Aumentam a desigualdade social e as intolerâncias de todo tipo. Há enfraquecimento da representatividade, o qual leva ao ceticismo em relação aos processos políticos. Ações de governo, como a citada neste artigo, ratificam a sensação de descaso do poder público concernente aos interesses comuns e reforçam o referido enfraquecimento.

As tentativas de questionar as pautas antidemocráticas são desconsideradas e não legitimadas por agentes públicos, sob o argumento de que a população não domina os conhecimentos necessários para discutir de forma qualificada as questões que a envolvem diretamente. No extremo, utiliza-se a violência para reprimir manifestações contrárias às decisões tomadas de forma unilateral. O predomínio de aspectos técnicos sobre os políticos nas tomadas de decisão tende a validar a postura autoritária de agentes públicos, cada vez mais comum no país.

Observa-se uso perverso de argumentos técnicos, na medida em que servem para justificar decisões que atendem a políticas de governo, as quais, no Brasil, usualmente, servem a interesses de grupos específicos, em detrimento de políticas de Estado, nas quais tende a vigorar o compromisso com os direitos previstos constitucionalmente.

Embora esta conjuntura possa gerar apatia política e comprometer o exercício político, não foi o que ocorreu com os estudantes no município de São Paulo, cuja resposta à referida decisão unilateral do governo estadual foi contrária a qualquer apatia. Ao se manifestarem, a despeito de toda violência sofrida, estes estudantes afirmaram o direito de agir como sujeitos políticos e obrigaram a sociedade e o Estado a se depararem com a incapacidade da classe política em administrar o bem comum, bem como com a recusa em se responsabilizarem pela formação da cidadania. Tais estudantes resistiram, portanto, à insistência do poder público e da sociedade em não legitimar suas reivindicações, nem reconhecê-los como agentes políticos. As referidas manifestações constituíram-se, portanto, como um ato político fundamental e possibilitaram o reconhecimento do compromisso destes jovens com a coletividade.

# NAT EM MOVIMENTO

Apesar das tentativas ostensivas de desqualificar os movimentos que interrogam a forma atual de governar, os estudantes sustentaram a oposição não somente à decisão governamental, mas à postura antidemocrática. Além de revelar o quanto a referida decisão estava desarticulada com os interesses dos estudantes, tal mobilização (re)colocou, na pauta política, a questão da participação democrática no contexto das políticas públicas. Destacou-se o fato da referida participação ter sido reivindicada por adolescentes, que estão em processo de desenvolvimento, ao invés de ter sido garantida pelo Estado, conforme previsto em lei.

Ao denunciarem a atitude autoritária do governo estadual e não cederem em exigir que suas reivindicações e posicionamentos fossem ouvidos e considerados, os estudantes demarcaram a necessidade de garantia do processo democrático nas decisões políticas. Ademais, indicaram que, a despeito de forças contrárias, estão empenhados e comprometidos em envolverem-se com as questões do coletivo.

Se os adolescentes demonstraram interesse e determinação em exercer o direito político de participação, é preciso destacar que foi necessário muito esforço e coragem para sustentar esta posição frente a um governo que impôs a violência, através de força policial utilizada de forma arbitrária e desmedida, para reprimir o exercício de um direito constitucional. Além de agir de forma contrária à democracia, a Polícia Militar do Estado de São Paulo absteve-se da sua obrigação de respeitar e garantir os direitos previstos em lei, além de poder gerar prejuízo ao pleno desenvolvimento dos adolescentes.

Salienta-se que a atuação violenta da polícia contra jovens tem sido recorrente no município de São Paulo, especialmente quando são negros, pobres e residem na periferia. Sobre este tema, o estudo realizado em 2016, por Sinhoretto, Schlittler e Silvestre, acerca das violências que acometem os jovens no município de São Paulo – a partir de dados quantitativos obtidos em bases de dados das Secretarias Municipais de Assistência e Desenvolvimento Social e de Saúde, da Secretaria Estadual de Segurança Pública e do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade no Município de São Paulo –, concluiu que as principais vítimas da ação letal da Polícia Militar são jovens negros, entre 17 e 19 anos, enquanto que as áreas prevalentes desta ação são territórios periféricos.

A atuação policial, segundo o referido estudo, está totalmente em desacordo à Doutrina da Proteção Integral, princípio do Estatuto da Criança e do Adolescente. Há indicações de que na prática policial junto a adolescentes, especialmente do sexo masculino, negros, pobres e residentes na periferia, vigora certa relação de dominação presente na Doutrina da Situação Irregular, que regulava o antigo Código de Menores, Lei nº 6697/79. No período em que vigorou esta lei, havia uma criminalização da pobreza e os adolescentes que apresentassem comportamentos considerados antissociais ou que tivessem cometido ato infracional eram confinados em instituições fechadas para serem corrigidos e, na prática, a violência era utilizada em nome desta correção.

Parece não haver nenhum tipo de mediação jurídica e simbólica quando policiais militares abordam adolescentes, especialmente jovens de determinadas classes socioeconômicas, raça/cor e regiões de moradia. Agentes da segurança pública sentem-se autorizados a reprimir de forma violenta jovens que classificam como baderneiros ou potenciais criminosos. Tal postura também esteve presente na repressão das manifestações dos estudantes e, nesse caso, cabe questionar em que medida o governador do estado de São Paulo chancelou ou não a atuação policial violenta.

Importante lembrar que a Polícia Militar se encontra sob a autoridade do governador do estado. Portanto, se a Polícia Militar do Estado de São Paulo tem desconsiderado sua responsabilidade, enquanto instituição pública, sobre o desenvolvimento e formação dos adolescentes, o que muitas vezes se expressa através de ações letais, cabe exigir posicionamento do governador frente a esta realidade. É preciso vontade política para romper com estruturas de dominação ultrapassadas.

Há indicações de que todos os agentes públicos envolvidos no plano de reorganização escolar e em suas repercussões desconsideraram o Artigo 6º do ECA, segundo o qual: Na interpretação desta lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

A violência executada por policias militares contra estudantes adolescentes pode repercutir negativamente sobre o desenvolvimento psíquico e social destes jovens e, conseqüentemente, sobre sua formação política.

### **3. QUANDO A VIOLÊNCIA TENTA CALAR A ADOLESCÊNCIA**

Para falar sobre a adolescência é preciso considerar que as concepções de infância, adolescência, juventude e maturidade ganharam novos contornos ao longo da história, de acordo com diferentes contextos políticos e sociais.

Na concepção moderna, a adolescência é uma fase do desenvolvimento assinalada por mudanças físicas, psíquicas, bem como sociais, e é compreendida como uma fase de preparação. Para Aberastury e Knobel (1981), a busca pela identidade<sup>98</sup>, característica essencial dessa fase, é a tentativa de dar sentido às referidas mudanças e reconhecer-se nelas.

---

<sup>98</sup> Neste documento, identidade deve ser compreendida como a concepção que o sujeito tem de si mesmo, a qual inclui crenças, valores e direções que deseja seguir pela vida.





# NAT EM MOVIMENTO

Desse modo, todo e qualquer adolescente, independente de raça/cor, de condição socioeconômica, de local de moradia, de referências culturais, está em busca da sua identidade, de algo que o defina, de se reconhecer e ser reconhecido, de sentir-se pertencente a um grupo. Nesse processo, eles irão buscar adultos de referência, os quais possam funcionar como modelos a serem seguidos e garantir a proteção que necessitam. Também buscarão outros adolescentes, com os quais se identificarão e compartilharão os avanços e retrocessos desta jornada.

Para constituir a identidade, o adolescente apropria-se de traços presentes nos adultos de referência e nos pares, os quais incluem desde características relacionadas à formas de se vestir, de falar, gostos, etc., até aspectos simbólicos e afetivos. Tais traços funcionam como coordenadas sexuais, familiares, profissionais, de conduta, que definem uma pessoa na sociedade (SOLER, 2015). Além de se identificar a determinados traços, o adolescente herda aspectos dos campos familiar, social e cultural, com os quais ele terá que lidar. Nesse sentido, as identidades são solidárias de seu tempo e espaço.

Na adolescência, o sujeito tende a ser curioso, buscar reconhecimento e valorização, bem como ter a necessidade de se sentir pertencente a coletivos, elementos fundamentais para a formação da identidade. O grupo garante a sensação de pertencimento e é nele que o adolescente busca reconhecimento e valor. Sua aparência e ações constituem formas de se reconhecer e ser reconhecido pelos pares. Se o jovem circula por diferentes espaços e grupos, amplia-se, significativamente, as formas de se relacionar, os valores, o conhecimento.

É, portanto, na relação consigo próprio e com o outro, seja ele um par, um adulto de referência ou não, que a identidade se constitui em processos de invenção e reinvenção constantes. Na medida em que estejam garantidas as condições e os recursos necessários, a constituição da identidade far-se-á de modo efetivo e assegurará o reconhecimento e valorização de si próprio e do outro.

A família, sociedade e Estado são fundamentais neste processo, ao garantirem recursos, continência e afeto essenciais ao desenvolvimento da capacidade crítica, bem como da responsabilidade, as quais possibilitarão a construção de laços sociais consistentes e a apropriação do espaço onde se vive. Para tanto, os adultos que compõem as diferentes instituições devem exercer papel de referência e de proteção ao adolescente, conhecer as particularidades do jovem, entender o que está se passando com ele e ajudá-lo a se posicionar frente às questões que a vida lhe coloca.

Ademais, os adultos são fundamentais para que os adolescentes percebam sua continuidade no tempo, o que garante a construção de novas formas de ser e estar no mundo, distintas das infantis. É por estar certo desta continuidade que o jovem consegue arriscar-se para além do mundo familiar, fazer novas escolhas, estabelecer novos laços e ressignificar sua história e valores. Sem a percepção de continuidade no tempo, a passagem da infância para a adolescência pode ser marcada por angústia extrema e perturbações psíquicas para além do que é esperado para esta fase do desenvolvimento.



# NAT EM MOVIMENTO

A partir de Novaes (2007), pode-se concluir que a adolescência deve ser uma fase do desenvolvimento reconhecida e respeitada pela sociedade e pelo poder público, de modo a garantir a inserção gradativa dos sujeitos nos espaços da vida familiar, social e política. As instituições possuem, assim, uma responsabilidade radical quanto aos destinos particulares dos adolescentes.

No entanto, ao analisar o contexto brasileiro, observa-se que o tempo de preparação, característico da adolescência, é ou não concedido ao adolescente segundo sua origem social, raça/cor, nível de renda, local de moradia, dentre outras variáveis. A discriminação e exclusão revelam descaso político e social com relação ao tempo e recursos necessários para que cada adolescente se insira no mundo adulto. A restrição destes recursos prejudica o desenvolvimento psicossocial e repercute na formação da cidadania.

O referido descaso político possibilita o crescimento exponencial da violência contra adolescentes e jovens, especialmente negros, do sexo masculino, pobres e residentes nas periferias. A violência constitui-se como uma das formas mais graves de prejudicar o desenvolvimento do sujeito. Segundo Safra et al (2009), ela corresponde a todo ato em que o agente reduz o outro a um objeto e obriga-o a se opor aos próprios valores e interesses, através da força física e/ou coação psíquica. As consequências são perigosas e incluem a agressão dirigida a si e a outros, a loucura e até mesmo morte.

Ao se objetificar o sujeito, desconsidera-se seu nome, história, dificuldades, interesses e projetos. Como sinalizado anteriormente, na adolescência é fundamental que o sujeito seja reconhecido pelo outro nas suas particularidades, para que o processo de formação da identidade transcorra de forma consistente. Portanto, ser colocado numa posição de objeto, neste momento, pode ser devastador.

Schoen-Ferreira, Aznar-Farias e Silvaes (2003) descrevem duas dimensões fundamentais na formação da identidade, as quais ajudam a avaliar as possíveis consequências dos atos violentos contra adolescentes, sobretudo aqueles cujos protagonistas são adultos. A primeira dimensão corresponde ao tempo de crise ou exploração; e a segunda, ao tempo de comprometimento ou compromisso. Salienta-se que a segunda dimensão depende da evolução da primeira.

No momento da exploração, que corresponde ao movimento de descoberta e conhecimento do mundo, o jovem reavalia escolhas e valores, para então, posicionar-se a partir da resignificação de antigos juízos e do desenvolvimento de novos princípios, momento em que passa à dimensão do comprometimento. Nesse período, identifica-se com papéis ou ideários específicos que funcionam como guias para a ação. Segundo as autoras citadas, o comprometimento reflete o sentimento de identidade pessoal e possibilita ao sujeito reconhecer-se, bem como aos outros.



# NAT EM MOVIMENTO

A violência impacta negativamente tanto na dimensão da exploração quanto na do comprometimento. A consolidação de valores humanos depende da forma como as relações estabelecem-se. Quando estas relações têm como base o respeito mútuo e a responsabilidade com o papel que cada um exerce no contexto, valores como igualdade, solidariedade, responsabilidade tendem a ser desenvolvidos. Tais condições propiciam a reavaliação e ressignificação das escolhas e valores. No entanto, quando as relações são baseadas em poder, nas quais um subjuga o outro como objeto do seu capricho, produzem-se condições em que vigoram o medo e a violência e coloca-se em questão valores essenciais a uma sociedade democrática, o que afeta o processo civilizatório.

Observa-se que os estudantes, vítimas da violência policial nas manifestações de 2015, cursavam o ensino médio em escolas públicas localizadas em territórios periféricos e caracterizados por grande vulnerabilidade, público que se aproxima daquele, referido anteriormente, que tem sido vítima constante da violência policial no estado de São Paulo.

Nas situações de violência ocorridas naquele momento, os jovens foram tratados como uma massa de pessoas a ser subjugada. Eles foram tratados como corpos a serem controlados e não importavam suas histórias, necessidades, dificuldades, enfim, suas particularidades e singularidades foram descartadas. Adultos que exercem um papel de relevância pública na proteção dos cidadãos, subtraíram, dos referidos jovens, direitos previstos constitucionalmente. Contrariamente a assegurar direitos e proteger de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, conforme o Artigo 227 da Constituição Federal de 1988, policiais militares utilizaram seu poder para reprimir e violentar estudantes que exerciam o direito a manifestação pública.

Além de ferir um princípio constitucional, a referida atitude violenta foi um golpe contra três preceitos basilares dos direitos humanos: inviolabilidade, autonomia e dignidade da pessoa. Logo, valores universais ficam em xeque, o que, como indicado anteriormente, impacta negativamente nas dimensões que caracterizam o adolescer: exploração (conhecer e questionar) e comprometimento (aceitar ou não e posicionar-se).

Como construir internamente um sistema de valores em um contexto em que se é vítima da violação de princípios universais? Como explorar e conhecer formas de se relacionar se o que as regula é ambíguo? Como avançar em direção à dimensão do comprometimento quando não é possível saber quais são os valores axiais da sociedade e vive-se em um mundo caracterizado pela imprevisibilidade?

O adolescente, desse modo, é acometido por sentimentos de medo e insegurança, agravados pelo fato de não serem reconhecidos nas suas particularidades e singularidades por agentes públicos que deveriam garantir as condições e o tempo necessários para sua inserção no mundo adulto.



# NAT EM MOVIMENTO

Na esfera psíquica, as consequências podem ser o desenvolvimento de quadros depressivos e fóbicos, problemas de aprendizagem, comportamentos antissociais, sintomas psicóticos, dentre outros que indicam prejuízo no desenvolvimento psíquico e, conseqüentemente, na capacidade de estabelecer laços sociais. Há dificuldade em construir e ampliar habilidades, conhecimentos e modos de ação no mundo, o que impacta nas relações familiares e comunitárias.

Submeter alguém à condição de objeto, ato inerente à violência, lesa valores éticos fundamentais, os quais garantem a constituição de sujeitos capazes de comunicarem-se, de erigirem um sistema de valores guia de suas ações, de responsabilizarem-se pelos outros, enfim, de viverem em sociedade. De acordo com Safra et. al. (2009), violência, nestes termos, opõe-se à ética.

O Estado, ao ferir princípios constitucionais e universais de direitos humanos, privilegia interesses de grupos minoritários e, dessa forma, priva sujeitos em formação, que não compõem tais grupos, das referências externas essenciais para a constituição da identidade. Assim, imperam sentimentos de impotência, indiferença, negação, confusão, bem como aumenta a incidência de depressões, apatias, atos infracionais, doenças psicossomáticas, dentre outros acometimentos que sinalizam o intenso sofrimento psíquico, do qual muitos jovens brasileiros são vítimas.

Ao refletirmos acerca do Estado, podemos observar um dilema ético, para o qual urge reestabelecer bases que promovam a garantia de formação de sujeitos interessados e comprometidos com o coletivo e com o espaço onde se vive. Se não houver ações nesse sentido, reitera-se a possibilidade de crescimento do número de jovens acometidos por quadros depressivos; transtorno de ansiedade e síndrome do pânico; estados mentais de negação da realidade ou de apatia; drogadição; dentre outros transtornos mentais que engrossarão ainda mais as filas dos serviços de saúde mental.

## 4. PARA CONCLUIR

A violência policial presente nas manifestações de 2015, referidas neste artigo, reflete uma crise da democracia protagonizada por agentes do Estado, o que coloca em risco o projeto civilizatório de uma sociedade inclusiva e solidária. A existência de agentes públicos e instituições que contrariam valores basilares da democracia, como ética, solidariedade, comprometimento com o bem comum, responsabilidade, dentre outros, tem sido cada vez mais frequente no contexto brasileiro.

Crianças e adolescentes que, constitucionalmente, deveriam ser prioridade no âmbito das políticas públicas, são vítimas da arbitrariedade e violência cometidas pela sociedade e Estado, sobretudo, quando em situação de vulnerabilidade. A criminalização de adolescentes, em detrimento de seu desenvolvimento psíquico, social, político e cultural leva a supor a existência de um projeto político

# NAT EM MOVIMENTO

que visa ao enfraquecimento cívico da população, com fins de manter certa organização social e econômica que privilegia o interesse de grupos minoritários.

Para além das consequências políticas de tal postura, os efeitos psíquicos podem ser devastadores, pois o silenciamento do sujeito provocado pela violência enclausura-o em narrativas impostas por um outro tirânico e sua resposta báscula entre a falta de sentido atribuída à vida e gritos desesperados para serem ouvidos. Antissocial não é o adolescente que, de algum modo, convoca adultos e instituições a darem-lhe o contorno necessário ao desenvolvimento; antissocial é a sociedade e o Estado que insistem em permanecer surdos a esta convocação, com o intuito de sobrepor interesses minoritários à obrigação constitucional de proteção e cuidado.

Adolescentes devem ser reconhecidos como sujeitos sociais e políticos, capazes de elaborar e produzir ações significativas para si e para a coletividade. São capazes e potentes no processo de construção e transformação social e, desse modo, devem ser-lhes garantidos espaços e ações que mantenham vivo o sistema de significações próprio à cultura na qual estão inseridos. O compartilhamento de significações produz laços que consolidam conhecimentos e valores compartilhados, bem como promovem a sensação de pertencimento, tão cara ao processo de formação da cidadania. Somente assim, pode-se aspirar a retomada efetiva do projeto civilizatório que permeia a Constituição Brasileira.

## 5. REFERÊNCIAS

ABERASTURY, Arminda.; KNOBEL, Mauricio. Adolescência normal: um enfoque psicanalítico. Porto Alegre: Artes Médicas, 1981.

BAQUERO, Rute; BAQUERO, Marcelo. Educando para a democracia: valores democráticos partilhados por jovens porto-alegrenses. In: Revista Ciência Sociais em Perspectiva, v. 6, n. 11. 139-153, Cascavel, 2007

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Código de Menores

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.852, 05 de agosto de 2013. Estatuto da Juventude.

# NAT EM MOVIMENTO

CASTRO, Lucia Rabelo de. Participação política e juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum. In: Rev. Sociol. Polít., v. 16, n. 30, 253-268, Curitiba, 2008.

GADOTTI, Moacir. Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo\\_moacir\\_gadotti.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2018.

NOVAES, R. Juventude e sociedade: jogos de espelhos, sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas. Disponível em: <<http://www.antropologia.com.br/arti/colab/a38-rnovaes.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2018.

SAFRA, G.; et al. Ética e violência: o problema da vulnerabilidade psíquica. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/~memorandum/a16/safraetalii01.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017

SANTOS, Lília Teixeira. O Estado Democrático de Direito instaurado na democracia brasileira com a Constituição Federal de 1988 (CF/88): estado de direito e de justiça social. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45045&seo=1>>. Acesso em: 19 set. 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 16.279, de 08 de julho de 2016. Plano Estadual de Educação de São Paulo

SCHOEN-FERREIRA, Teresa Helena; AZNAR-FARIAS, Maria; SILVARES, Edwiges Ferreira de Mattos. A construção da identidade em adolescentes: um estudo exploratório. In: Estudos de Psicologia, v. 8, n. 1, 107-115, Campinas, 2003

SINHORETTO, Jacqueline; SCHLITTLER, Maria Carolina; SILVESTRE, Giane. Juventude e violência policial no município de São Paulo. In: Rev. Bras. Segur. Pública, v. 10, n. 1, 10-35, São Paulo, 2016.

SOLER, C. Rumo à identidade: seminário 2014/2015. Aller Editora. São Paulo, 2018



## MOVIMENTOS REFLEXIVOS NO ENCONTRO DO NÚCLEO DE ASSESSORIA TÉCNICA COM O PLANTÃO INSTITUCIONAL

### MOVEMENTS OF REFLECTION IN MEETINGS BETWEEN THE TECHNICAL ADVISEMENT GROUP AND THE INSTITUTIONAL ATTENDANCE.

Adriana Marcondes Machado<sup>99</sup>

#### RESUMO

A Universidade de São Paulo, uma universidade pública, tem suas atividades sustentadas no tripé ensino, pesquisa e extensão. No Instituto de Psicologia da USP, há o Centro Escola do Instituto de Psicologia (CEIP), que congrega a ação de muitos dos seus serviços responsáveis por atividades de extensão que subsidiam atividades de ensino (estágios) e de pesquisa. Um desses serviços, o Serviço de Psicologia Escolar do IP, ao realizar trabalhos em instituições públicas com caráter educacional, recebia pedidos de profissionais que demandavam discussões com os grupos de profissionais para refletir sobre as formas de agir e pensar que permeavam as atividades desenvolvidas nessas instituições responsáveis pela oferta de serviços que correspondem a algum direito específico de crianças, adolescentes e adultos. Visando a incidir sobre representações, crenças e valores que se materializam nessas formas de agir e pensar, criou-se uma modalidade de atendimento com caráter formativo denominada Plantão Institucional, que realiza encontros mensais com grupos de profissionais que trabalham em instituições públicas, nos campos da Educação, Saúde, Assistência Social e Justiça. O Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do Ministério Público participou dessa modalidade de trabalho. O objetivo deste artigo é apresentar reflexões a partir desse trabalho, que teve como foco a análise da função e das práticas desse Núcleo. Para tanto, iremos utilizar registros realizados durante o período de março de 2014 a outubro de 2018 sobre o atendimento do Plantão Institucional, para subsidiar a problematização de alguns temas trabalhados nesse período.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plantão Institucional. Formação. Assessoria. Ministério Público.

#### ABSTRACT

*The activities of the University of São Paulo, which is a public university, are based on the teaching, research, and extension tripod. The Psychology Institute (IP) of USP has the Center-School of the Psychology Institute (CEIP), which houses the actions conducted by many of its services responsible for extension activities that subsidize teaching activities (internships) and research. One of said services,*

---

<sup>99</sup> Professora Doutora do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

# NAT EM MOVIMENTO

*the School Psychology Service of the IP, when conducting educational activities in public institutions, was asked by professionals to promote discussions with different professional groups to reflect about ways of acting and thinking in the activities developed in these institutions that offered services related to a specific right of children, adolescents, and adults. Aiming at addressing the representations, beliefs, and values expressed in those ways of acting and thinking, a training-oriented session called Institutional Attendance was created. It is comprised of monthly meetings with groups of professionals working in public institutions in the fields of Education, Health, Social Service, and Justice. The Public Prosecutor's Office Psychosocial Technical Advisement Group participated in these meetings. This papers aims at presenting reflections based on that work whose focus was to examine the role and the practices conducted by the Group. In order to do so, we shall use records of Institutional Attendance meetings made from 2014 to 2018 to inform the discussion on some of the themes addressed in that period.*

**KEYWORDS:** *Institutional Attendance, Training, Advisement, Public Prosecutor's Office.*

## 1. INTRODUÇÃO: O PLANTÃO INSTITUCIONAL E A PRODUÇÃO DE PENSAMENTO

O Plantão Institucional pertence às modalidades de atendimento direto ao público no Centro Escola do Instituto de Psicologia da USP, tendo sido criado em 1996 por Yara Sayão (SAYÃO, 2009) e Adriana Marcondes Machado (MACHADO, 2007), ambas, então, psicólogas do Serviço de Psicologia Escolar. Sua criação responde ao pedido de interlocução realizado pelos profissionais que atuam em diferentes instituições: escolas públicas de ensino básico, equipamentos de complementação à escola, serviços de acolhimento, equipes multidisciplinares ligadas às Secretarias Municipais de Educação e Saúde e ao Ministério Público. Funciona no formato de supervisão de duas horas com frequência mensal (MACHADO; SAYÃO, 2017). A maioria dos grupos que participa dessa modalidade de trabalho permanece cerca de três anos no Plantão Institucional. Essa não foi a situação do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT), que iniciou sua participação no Plantão Institucional em 2014 e permaneceu até 2018. Nesses anos, ocorreram mudanças das áreas regionais participantes e das áreas de atuação representadas na composição do grupo que participava do Plantão Institucional.

As criadoras dessa modalidade de atendimento entendiam que o termo “plantão” tinha “uma função mais inspiradora do que realista, já que o trabalho não se refere às práticas médicas de atendimento das urgências, mas sim a uma disponibilidade da equipe em acolher essas demandas que, por vezes, são formuladas a partir de uma situação emergencial” (LERNER; FONSECA, 2014, p. 100). As ações visam a construir intercessores em práticas institucionais (DELEUZE, 1972). O intercessor afeta um movimento em sua capacidade criativa, compreendida como aquela que age e produz variações perante as adversidades. Ora, se a capacidade criativa nos remete à variação devemos pensar, inicialmente, o que a impede.

# NAT EM MOVIMENTO

Muitos profissionais apontam problemas: há excesso de exigências no dia a dia, há a sensação de que a qualidade do trabalho está ruim e há dificuldades na organização do trabalho. É frequente surgirem reflexões que vão dando voltas em si mesmas até que se chega à ideia de que nada poderá ser feito se algo não se der anteriormente, e esse algo parece ser remetido a um fora e a um passado: algo que ocorre desde o passado precisa se alterar e não dependeria de ações presentes do próprio grupo. Aqui se encontra um dos elementos impeditivos de variações nos processos de cristalização de posições – a presença de uma condição colocada fora dos jogos de forças: se os gestores de órgãos superiores não mudarem, se os profissionais não mudarem, se os jovens não mudarem, nada poderá ser feito. Essa forma de compreender é produtora de estagnação e enfraquece a possibilidade do sujeito como agente histórico, operando uma política que despolitiza a vida (LEOPOLDO e SILVA, 2001).

O trabalho do Plantão Institucional visa à circulação da palavra em grupos de profissionais de maneira a propiciar que sejamos partícipes da produção dos acontecimentos que pretendemos alterar, e não passivos e impotentes frente a uma engrenagem grande e poderosa fora de nós (MACHADO; SAYÃO, 2017). O assujeitamento e a impotência são enfrentados pela potencialização do sujeito como agente histórico e pelo compartilhamento da responsabilidade pública. Isso implica haver propostas concretas apoiadas em argumentos consistentes que dependem do desvelamento das várias instâncias envolvidas no trato da coisa pública a cada situação. Nesse sentido, produzir conhecimentos, exercer esse desvelamento e nele articular as possibilidades de enfrentamento que o grupo produz são tarefas dos trabalhos que realizamos com os grupos de profissionais no ato de conhecer e compreender as diferentes práticas. O ato de conhecer cria realidade mostrando que as relações de luta e poder em que o conhecimento é fabricado testemunham o caráter estratégico do conhecimento – “o conhecimento é sempre uma certa relação estratégica em que o homem se encontra situado” (FOUCAULT, 2016, p. 25). Portanto, o sujeito do conhecimento e as ordens de verdade construídas são disputados e constituídos no ato de conhecer. Essa posição nos desafia aos duelos que o conhecimento opera e, portanto, à realidade que criamos com ele (MACHADO, 2017).

Tomando o ato de conhecer como criador de realidades, de sujeitos do conhecimento e de ordens de verdade, compreendemos que produzimos, em nossos trabalhos de formação, atos de conhecer nos atendimentos de grupos de profissionais no Plantão Institucional. As queixas, a impotência e os ressentimentos presentes nas falas de profissionais que participam do Plantão Institucional nos desafiam a não apenas colocar em análise e tecer reflexões sobre o conteúdo trazido pelos grupos, mas considerar a participação dos procedimentos e das estratégias do dispositivo Plantão Institucional<sup>100</sup> nos efeitos produzidos.

---

<sup>100</sup> O grupo do NAT foi atendido por Adriana Marcondes Machado. Estamos, também, em nosso serviço, submersos em relações de poder e saber que constituem nossas ações. Por isso, a necessidade de agenda e discussão em nossa própria equipe em vários momentos do trabalho, para darmos conta de situações que passam despercebidas e que precisam de um olhar estrangeiro para desconstruir processos de naturalização. A equipe que trabalha com o Plantão Institucional é formada por duas psicólogas, Ana Beatriz Coutinho Lerner e Paula Fontana



## 2. COMPLEXIDADES NO NAT E NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No Campus Butantã da Universidade de São Paulo, em um dos blocos do Instituto de Psicologia em que se localiza o Centro Escola do Instituto de Psicologia, foram realizados os encontros com o NAT. Iremos, a partir do registro desses encontros realizados entre março de 2014 e outubro de 2018, fazer algumas reflexões sobre o trabalho. Inicialmente, algumas profissionais<sup>101</sup> do NAT, psicólogas e assistentes sociais alocadas na capital (São Paulo), procuraram o Plantão Institucional para discutir as ações relativas à Educação. Uma das psicólogas conhecia o Plantão Institucional, pois havia cursado sua graduação no IPUSP.

As discussões e propostas que são desenvolvidas nos encontros realizados pelo Plantão Institucional dependem do funcionamento e da organização do trabalho concreto daqueles que trazem e vivem as questões. Cada situação é analisada a partir dos jogos de forças em que se engendra e, por isso, a necessidade de desnudar algumas dessas forças presentes na maneira como, no cotidiano, o trabalho se estrutura. As questões trazidas pelo NAT se articulam com a organização e estrutura do trabalho e, por isso, a importância em ressaltar alguns elementos que compareceram nas discussões.

Em relação à divisão de tarefas e organização do trabalho do NAT no Estado de São Paulo, havia situações diversas ao compararmos as práticas na capital com as realizadas em outros municípios do Estado. Na cidade de São Paulo, constituíam-se equipes formadas por psicólogas e assistentes sociais para trabalharem em uma das áreas de atuação do Ministério Público - direitos humanos, infância, educação, habitação e urbanismo. Portanto, uma certa área de atuação, por exemplo a educação, era responsabilidade de uma equipe composta por profissionais das duas especialidades – serviço social e psicologia - e alocada para exercer ações específicas relacionadas à educação. Em outras áreas regionais do Estado, a situação era diferente: as equipes do NAT, formadas por duplas ou trios de profissionais, eram alocadas em áreas regionais abrangendo, muitas vezes, várias cidades e tinham a responsabilidade de trabalhar em várias áreas de atuação do Ministério Público.<sup>102</sup> A coordenação do NAT, no início do trabalho com o Plantão Institucional, era realizada por uma assistente social com função de organizar e articular discussões e demandas com os promotores. No ato em que foi criado o NAT, a proposta era de que houvesse duas coordenações: uma assistente social e outra psicóloga.

---

Fonseca, e uma docente, Adriana Marcondes Machado. Durante o ano de 2017, Aline Garcia Aveiro, psicóloga e mestre pelo IPUSP participou dos encontros realizados pelo Plantão Institucional com o NAT.

<sup>101</sup> Iremos utilizar as palavras no feminino – as profissionais, as psicólogas, as assistentes sociais – devido ao fato de a grande maioria ser mulher.

<sup>102</sup> Denominaremos como equipes do NAT, aquelas formadas por psicólogas e assistentes sociais que, na capital (São Paulo), são responsáveis por áreas de atuação específicas e, nas outras áreas regionais do Estado de São Paulo, devem agir em todas as áreas de atuação. Iremos nos referir ao grupo do NAT ou profissionais do NAT, quando nos referirmos ao Núcleo como um todo.

# NAT EM MOVIMENTO

Acompanhamos mudanças na coordenação do NAT e, também, de local de trabalho: importa aqui ressaltar que as alterações, ao darem visibilidade a elementos presentes nas forças que constituem esse trabalho, trouxeram questões relacionadas ao funcionamento interno do NAT e à relação com os promotores. Quando houve a mudança de local do trabalho do NAT, adveio a necessidade de pensar a organização interna das trabalhadoras do NAT (dividir as salas pelas áreas de atuação ou pelas especialidades?) e as formas de articulação com os promotores. Nesse momento, devido ao afastamento da coordenadora na época, retomou-se a discussão sobre quem deveria coordenar – se deveria ser mantida a coordenação de uma pessoa, uma assistente social, ou seriam duas pessoas, uma assistente social e uma psicóloga. Ressaltamos essa questão porque a articulação do trabalho interno do Núcleo – entre as várias equipes do NAT e entre as profissionais de diferentes especialidades (psicologia e serviço social) – e do trabalho entre o NAT e os promotores é questão presente nas análises e possibilidades no cotidiano do trabalho. Há diversidade nas formas de trabalhar das várias equipes do NAT, dependendo da maneira como se vive a organização interna do NAT e da relação com os promotores que pensam, demandam e exigem diferentes funções do Núcleo.

As reuniões trimestrais de formação do NAT, com cerca de 60 profissionais (22 no município de São Paulo e 36 nas 15 áreas regionais do Estado), foram momentos importantes de reflexão para aprofundar os temas trabalhados – os marcos legais, o funcionamento dos serviços e das instituições visitadas, a organização interna do NAT, as diferenças e semelhanças entre a ação das assistentes sociais e das psicólogas e as formas de exercer as funções previstas. Inicialmente, por termos sido procuradas pela equipe que trabalhava na área de educação da capital, debruçamo-nos sobre várias situações do dia a dia em que essas profissionais revelavam o intenso desafio de terem como tarefa exercer a fiscalização dos sistemas estadual e municipal de ensino quanto ao cumprimento de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e das garantias de ensino fundamental obrigatório e gratuito para todas as crianças e jovens, como previsto no ato normativo que criou o Núcleo. Durante o período em que o NAT participou do Plantão Institucional, psicólogas e assistentes sociais de diferentes áreas de atuação da promotoria começaram a participar das discussões - os encontros foram abertos para as várias equipes da capital e das áreas regionais, o que facilitou compreensões e articulações.

Os verbos que mais definiam a ação do NAT eram VISITAR e ESCREVER: fazer visitas aos equipamentos, conversar com as pessoas, olhar documentações e redigir relatórios. Essas visitas eram feitas, na maioria das vezes, em parceria – uma psicóloga e uma assistente social. Nas visitas, era o Ministério Público que se apresentava às pessoas que trabalhavam nas instituições, incorporando os saberes de psicólogas e assistentes sociais que deviam escrever relatórios para subsidiar análises e deliberações dos promotores. Essa função – em que as profissionais do NAT serviam como extensão, braços e mãos do Ministério Público – acessava a complexidade do campo em que uma denúncia ou demanda era constituída.

# NAT EM MOVIMENTO

As questões referentes às ações do Ministério Público relacionadas à garantia de direitos não eram, e não são, simples. Uma escola em que algo grave aconteceu – a matrícula de uma criança com deficiência foi recusada, por exemplo – pode ser aquela que foi procurada pela família exatamente devido ao fato de, no bairro, ser valorizada por realizar um bom trabalho com essas crianças, mas chegou a um limite de trabalho com as condições que tem. As visitas, portanto, davam a ver relações de saber e poder presentes em um campo do qual fazem parte: o funcionamento das instituições e, também, a maneira como o Ministério Público interpreta a denúncia ou a demanda. O crescimento da presença de instituições conveniadas no campo da Saúde e da Assistência Social cuja a administração é feita por organizações não governamentais (ONGs), a precarização e terceirização do trabalho, o corte de verbas e o deságaste de profissionais em instituições com poucas condições para realizar a função que lhes compete, foram questões frequentes na explicação a análise dos fatos averiguados. Não foi rara, nas situações que disparavam a necessidade de análises e ações do Ministério Público, a necessidade de cobrar secretarias municipais e estaduais pela garantia de direitos. Havia situações em que uma escola requeria a expulsão de um aluno e, ao adentrar nessa questão, percebia-se o desfalque de profissionais para exercer o trabalho cotidiano tornando indispensável que o NAT fizesse referência a essa escassez.

As situações eram intensas, pois, entre as regulamentações estabelecidas por lei e a aplicação das mesmas, existiam muitos empecilhos e barreiras: uma criança surda, com direito a intérprete em seu processo de escolarização, requer formação e contratações que não aconteciam; a regra relacionada ao fato de que os jovens moradores e atendidos por Serviços de Acolhimentos permanecem nesse serviço até os 18 anos, exigia pensar os encaminhamentos possíveis quando conquistavam a maioridade. Por isso, cada situação problemática abria necessidades e questões de diversos âmbitos. A sensação de “enxugar gelo”, expressão presente em alguns encontros do Plantão Institucional e efeito da imobilização gerada no contato com vidas ameaçadas e constrangidas, revelava dificuldades que implicavam ampliação das formas de agir do NAT. Muitas equipes, com isso, incluíram em suas ações a participação em microrredes e passaram a participar de forma ativa de reuniões com diversos equipamentos ligados à área da saúde, da assistência social e da educação. Além disso, foi ficando claro que, na capital, agir em uma determinada área de atuação do Ministério Público exigia tempo e diálogo com equipes do NAT que exerciam sua ação em outras áreas, pois para a vida das pessoas – chamadas de usuários – as questões trabalhadas não existem de forma cindida: uma equipe do NAT que desenvolvia suas ações na área de atuação da Infância e Juventude realizando visitas em serviços de acolhimento, muitas vezes, entrava em contato com jovens que viviam acontecimentos difíceis nas escolas e, por isso, a necessidade de articulação com a equipe do NAT que atuava na educação.

Essa constatação, da necessidade de pensar encontros de profissionais alocados no trabalho em diferentes áreas de atuação, vinha ao encontro de outra: os promotores que trabalhavam no município de São Paulo exerciam, também, suas funções de forma fragmentada, cada um em sua área de



# NAT EM MOVIMENTO

trabalho. Havia intensas dificuldades para realizar as articulações necessárias. O cotidiano da atuação do NAT e dos promotores nas áreas regionais do Estado é outro: nessas regiões, muitas vezes, os promotores respondiam a questões e temas referentes a diferentes áreas de atuação e a equipe do NAT atuava em todas elas. Uma problemática que se apresentava em relação ao trabalho em algumas dessas áreas regionais era a rotatividade dos promotores conforme a região. Nessas situações, em muitos momentos, eram as equipes do NAT que detinham as informações sobre os processos e percursos das instituições em uma certa região, pois eram elas que permaneciam mais tempo realizando ações do Ministério Público nessas regiões. Em alguns casos, os promotores que chegavam a uma nova região aproveitavam esse saber das equipes do NAT sobre os problemas locais para analisar as questões que surgiam, mas em outras relações de trabalho, a sensação das profissionais do NAT era de começar do zero, pois o promotor pouco aproveitava desses saberes.

Foram constatações como essas, sobre os saberes que o NAT acumulou nesses anos, que deflagraram a necessidade de socializar textos que apresentassem as reflexões e posições que têm subsidiado as ações do Núcleo.

### **3. AÇÕES DO NAT: VISITAR, ESCREVER E PRODUZIR CONHECIMENTOS**

Nas visitas, nas discussões em equipe, nos momentos de formação e nas reuniões com promotores, os relatórios são considerados produto fundamental do trabalho. Eles foram tema em muitos encontros do Plantão Institucional, pois, embora tivessem a função de comunicar e ampliar análises, eram, em muitos momentos, compreendidos como uma tarefa que pouco promovia a articulação entre aquilo que o NAT produzia de conhecimento e de análise e as demandas e leituras dos promotores. Nos relatórios, as profissionais do NAT se preocupavam em registrar a complexidade das questões. Por exemplo, no relatório realizado a partir de uma visita a uma certa escola que estava com uma reforma que se alongava há meses, causando problemas físicos em quem lá frequentava, foi preciso, além de escrever sobre o problema de falta de planejamento e falha na execução da reforma, apontar uma série de problemas; alunos cuja vida tem exigido ações de Conselhos Tutelares e aplicação de medidas socioeducativas em uma escola com dificuldades para trabalhar com eles; salas de aula sem cortinas e com muito sol; falta de espaço para aulas de educação física etc., enfim, a partir do contato com uma realidade devido a uma irregularidade, percebia-se que a negligência a direitos se dá numa rede conectiva em que se tecem questões graves e de várias ordens. Como escrever sobre a multideterminação dos fenômenos e eleger aquilo que deveria priorizar a ação da promotoria em um determinado momento? Como dar continuidade a ações relacionadas a problemáticas que, se não forem cuidadas de forma integrada, tendem a se repetir e se reproduzir?

As equipes do NAT tornaram-se responsáveis por emprestar seus corpos para, no mundo jurídico, exercer uma função de um “ENTRE” – entre a realidade vivida nas instituições e as decisões e análises

# NAT EM MOVIMENTO

da Promotoria de Justiça. Um ENTRE que convocava que fosse considerada a maneira como o poder público se relacionava com as problemáticas que advinham de forma objetiva, materializadas em uma denúncia ou abertura de um inquérito. Um ENTRE que, em nossos encontros, implicou retomarmos a palavra que significava o A, da sigla NAT – assessoria: como assessorar, mediar, ampliar a análise? O trabalho no NAT revelava a necessidade de discussão e constante formação de todos os profissionais da área da Justiça que eram demandados em relação a questões que nem sempre tinham o desenho de algo tão objetivo, como ocorre perante a necessidade e a cobrança de executar acesso físico para pessoas que usam cadeiras de roda. Os temas que surgiam, em sua maioria, eram, e são, de outra ordem: há maus-tratos, há sofrimento, há vidas que não são regidas pelo que as normativas legais estabelecem e há precarização do trabalho. Há denúncias sobre situações de violência sexual em serviços de acolhimento, sobre casas de idosos que se tonam cárceres privados em que se usa dos benefícios e da aposentadoria dos idosos, sobre maus tratos na Fundação Casa.

As equipes do NAT, ao adentrarem essas questões, acessavam a complexidade presente em situações em que, por exemplo, se fechava uma casa de idosos que recebeu uma denúncia grave em uma região e, clandestinamente, ela era aberta em outra – condutas que contam com a fragmentação no trabalho do Ministério Público<sup>103</sup>. Os relatórios que analisavam situações como essas, em que o abandono e a solidão dos idosos eram elementos presentes na construção dessa maquinaria, demandavam articulações das intervenções do Ministério Público em diferentes regiões quanto ao acompanhamento do funcionamento dessas casas de idosos e cumprimento da legislação. Esse exemplo destacou duas questões a serem consideradas: a presença da própria maneira de funcionar do Ministério Público na constituição daquilo que se tornou problema e a necessidade de afirmar que os relatórios produziam realidades ao eleger o que e como dizer.

Os relatórios endereçados aos Promotores de Justiça requeriam informações, análises e direcionamentos. Toda escrita é uma escrita ATO, no sentido de que produz efeitos de verdade, delimitam significados, disputam sentidos. Nesse sentido, as condições de possibilidade do que é dito expressam as forças em jogo (FOUCAULT, 2003) e, por isso o desafio presente na escrita exercida pelo grupo do NAT: agir no sentido de garantir direitos e atuar contra a violação dos mesmos requeria uma análise das condições de possibilidade, das forças em jogo na constituição das problemáticas. Tomando a escrita como ação no mundo – escrever é verbo infinitivo -, ela também se constrói nesses jogos: afirma, elege elementos na multideterminação dos fenômenos e cria formas de analisar e afetar. Uma escrita, ao agir na multiplicidade, reinventa o campo, o autor e aquilo do que se fala (FONSECA; NASCIMENTO; MARASCHIN, 2012). Portanto, os relatórios não são escritos neutros e informativos de uma realidade existente *a priori*, eles constroem realidades, são ações, disputam sentidos. A discussão sobre a escrita dos relatórios ressaltou perigos quando se adjetivava instituições e pessoas reiterando que elas “ainda” não trabalhavam segundo o que é pressuposto em portarias e leis, como se as pessoas

---

<sup>103</sup> A questão sobre instituições que são fechadas e que reabrem em outros locais, também esteve presente em discussões sobre o fechamento de algumas comunidades terapêuticas.

# NAT EM MOVIMENTO

e o funcionamento institucional não tivessem alcançado um ideal que passava a ser tratado como acessível. Um *ainda* que, ao ser escrito, escamoteava a análise das condições de possibilidade e os elementos presentes no processo de produção daquilo que se apresentava.

A clareza de que toda compreensão, toda análise e toda escrita é sempre um ato, intensificou o uso de estudos e discussões das profissionais do Núcleo para a tomada de posicionamentos em relação a várias demandas e temas que atravessavam o Ministério Público e que se fizeram presentes nas experiências das visitas: a proposta de redução da idade penal; a formulação do depoimento sem dano; a forma como a rede de serviços em saúde tem se estabelecido no Estado de São Paulo; a relação entre instituições conveniadas e os mecanismos de controle social, entre a história da região e os acontecimentos locais; as funções das diferentes instituições na rede de serviços; a análise de acontecimentos conjunturais, como a ocupação das escolas públicas pelos secundaristas em 2016; os marcos legais relacionados às políticas públicas do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social<sup>104</sup>.

Muitas vezes, uma questão advinda no trabalho de uma das equipes do NAT tornava-se pauta em um momento de formação geral. Por isso, a importância desses espaços-tempos de formação. O NAT faz parte do trabalho do Ministério Público, de sua política pública e, toda política pública, exige debates e discussões para contextualizar e deliberar as ações.

## 4. CONSIDERAÇÕES

Ao relatar situações cotidianas do trabalho e da vida institucional, o grupo do NAT presente nos encontros ressaltou a relação entre os entraves ligados à violação dos direitos e os desafios internos na organização do próprio trabalho do grupo do NAT e na relação entre o NAT e os promotores. Durante esses anos, houve mudanças em relação ao organograma de trabalho e coordenação do Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público, ao qual o NAT está vinculado; à coordenação do NAT e à organização do trabalho entre assistentes sociais e psicólogas. As discussões no Plantão Institucional visaram compreender as dificuldades no trabalho, relacionando-as aos entraves produzidos a partir de diversos âmbitos, nomeá-los e produzir formas de agir. Se uma equipe do NAT apresentava dificuldades para garantir uma direção ético-política no trabalho, se a realidade com a qual a equipe entrava em contato apresentava constrangimentos e impedimentos, o objetivo era analisar o processo de produção dessas questões e acessar ações necessárias no próprio trabalho e no funcionamento no Ministério Público para agir nesses acontecimentos.

---

<sup>104</sup> Em um momento do percurso desse trabalho no Plantão Institucional, houve a discussão sobre a possibilidade de o NAT acolher e formar estagiários das áreas de psicologia e do serviço social. Foi organizada uma extensa bibliografia sobre vários temas e foram sistematizadas propostas de ações de formação dando visibilidade aos saberes que subsidiam o trabalho das equipes do NAT.



# NAT EM MOVIMENTO

Exercitamos, nos trabalhos de atendimento do Plantão Institucional que assessoram equipes na problematização dos entraves no trabalho, a responsabilização pela discussão que lá se produz. As discussões, mediadas por profissionais do Serviço de Psicologia Escolar, favorecem o acesso aos aspectos institucionais e visam ao fortalecimento do grupo de trabalho e, também, à análise das potências e limitações que a proposta do Plantão Institucional produz. Acessar a dimensão institucional das questões trazidas implica resgatar a trajetória da política pública e as funções históricas da instituição da qual participam as equipes que nos procuram (MACHADO; SAYÃO, 2017). Se a trajetória e as funções se constituem nas relações que as equipes atendidas mantêm com outras instâncias de poder, para analisar as práticas cotidianas é impreterível considerar essas instâncias e buscar brechas, detalhes, momentos e articulações que possam rachar com mecanismos que despolitizam a vida e geram estagnações.

Um indicador de análise do nosso trabalho é o fortalecimento do grupo para ampliar os debates e as discussões sobre as questões trazidas pelos profissionais, buscando os argumentos técnico-políticos que possam embasar as formas de enfrentamento necessárias. As intervenções e ações do NAT apontam ações que implicam os atores institucionais, o poder público, o próprio funcionamento do Núcleo e da Promotoria de Justiça no cumprimento das diferentes responsabilidades em relação à garantia de direitos. O grupo do NAT, responsável no Ministério Público por acessar diferentes elementos presentes na produção histórica dos fatos em relação aos quais a Promotoria de Justiça deve agir, rompe com a ideia de que, aos problemas, concerniriam resoluções locais, imediatas e de direção única.

## 5. REFERÊNCIAS

COUTINHO, A. B.; FONSECA, P.; SAYÃO, Y.; MACHADO, A. M. Plantão institucional: uma modalidade de intervenção face ao mal-estar contemporâneo na educação. *Revista Estilos da Clínica*, IPUSP, v. 19, n. 1, p. 199-208, 2014.

DELEUZE, G. Os intercessores. In: \_\_\_\_\_. *Conversações*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992. (Coleção Trans).

FONSECA, T. M. G.; NASCIMENTO, M. L.; MARASCHIN, C. *Pesquisar na diferença: um abecedário*. Porto Alegre: Ed. Sulinas, 2012.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

\_\_\_\_\_. *A vida dos homens infames*. In: \_\_\_\_\_. *Estratégia, poder-saber: Ditos e escritos IV*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

# NAT EM MOVIMENTO

LEOPOLDO e SILVA, F. O mundo vazio: sobre a ausência da política no contexto contemporâneo. In: ACCIOLY, D.; MARRACH, S. A. Maurício Tragtemberg. Uma vida para as Ciências Humanas. Araraquara: UNESP e FAPESP, 2001.

MACHADO, A. M. Entre as demandas das pesquisas, dos psicólogos e das escolas. In: COMISSÃO DE PSICOLOGIA E EDUCAÇÃO DO CRP-RJ (Org.). Conversações em Psicologia e Educação. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Psicologia 5ª região, 2016.

\_\_\_\_\_. A experiência sensível e a construção do problema em um trabalho de intervenção. In: MACHADO, A. M.; LERNER, A. B. C.; FONSECA, P. F. (Orgs.). Concepções e proposições em Psicologia e Educação: a trajetória do Serviço de Psicologia Escolar do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo: Ed Blucher, Open Access, 2017.

\_\_\_\_\_; SAYÃO, Y. Plantão institucional em tempos difíceis: uma prática psi no campo da educação. In: MACHADO, A. M.; COUTINHO A. B. C.; FONSECA, P. F. (Orgs.). Concepções e proposições em Psicologia e Educação: a trajetória do Serviço de Psicologia Escolar do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo: Ed Blucher, Open Access, 2017.

SAYÃO, Y. Plantão Institucional: uma prática de atendimento psicológico entre os campos da Saúde e da Educação. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE PSICOLOGIA DA SAÚDE, 2009, Cidade de Faro, Portugal. Anais... Disponível em: <[www.eventos.ualg.pt/cips](http://www.eventos.ualg.pt/cips)>.