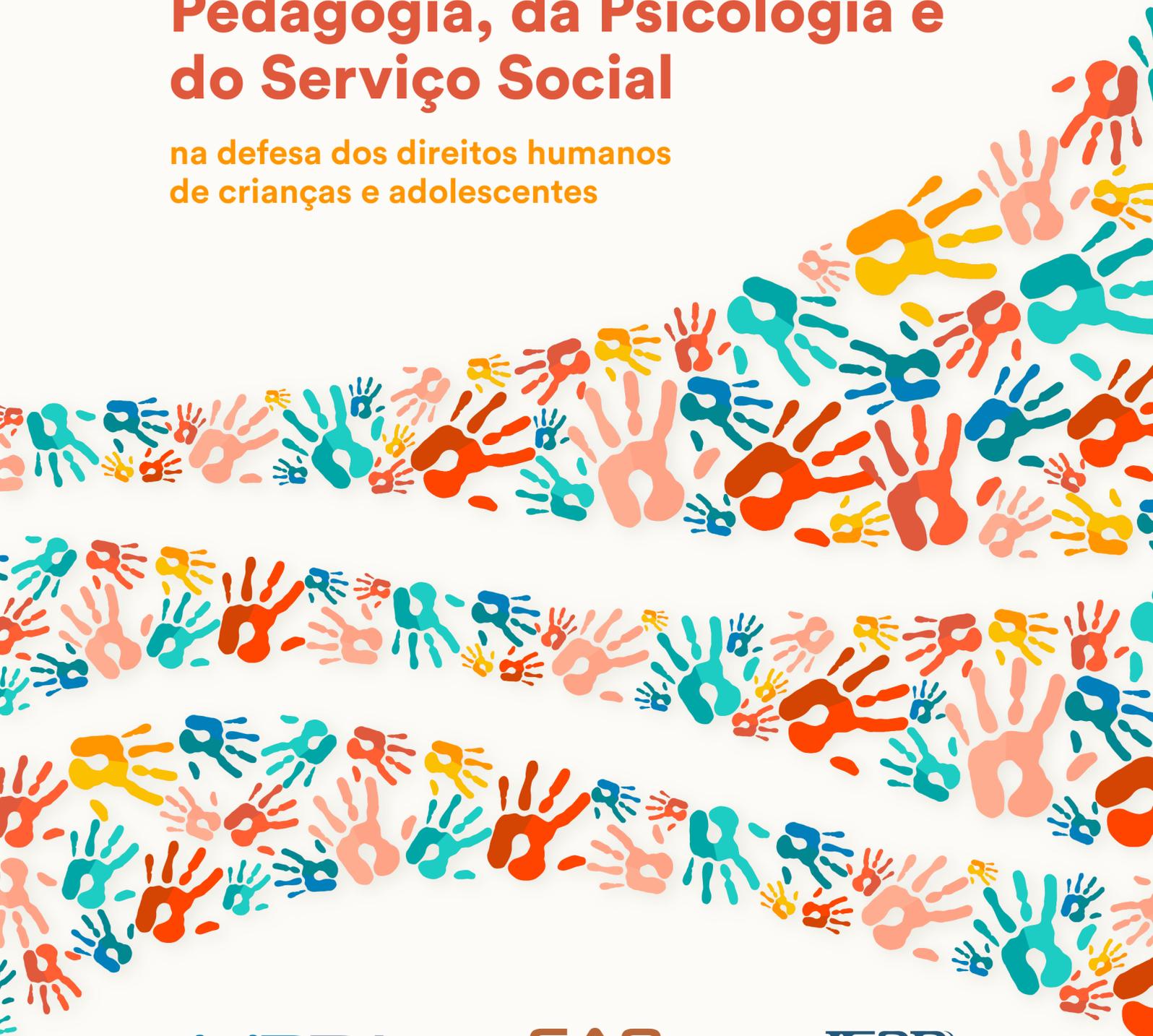


ASSESSORIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Experiências de atuação da Pedagogia, da Psicologia e do Serviço Social

na defesa dos direitos humanos
de crianças e adolescentes



MPRJ
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CAO
INFÂNCIA E JUVENTUDE
MPRJ

IERB
MPRJ

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Procurador-Geral de Justiça Clóvis Paulo da Rocha – IERBB/MPRJ

A846 Assessoria no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:
Experiências de atuação da Pedagogia, da Psicologia e do
Serviço Social na Defesa dos Direitos Humanos de Crianças
e Adolescentes. [livro digital] / Centro de Apoio Operacional
das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – CAO
Infância e Juventude. – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, 2020.
205 f.

ISBN: 978-65-88520-11-6

1. Infância e Juventude. 2. Direitos Humanos. 3. Pedagogia.
4. Psicologia. 5. Serviço Social. 6. Políticas Públicas. I.
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. II. CAO
Infância e Juventude. III. Título.

CDD 341.413

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
PREFÁCIO	7
A TRAJETÓRIA DA EQUIPE TÉCNICA DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	14
Anália dos Santos Silva, Márcia Nogueira da Silva e Saulo Oliveira dos Santos	
O PEDAGOGO NO ACESSORAMENTO TÉCNICO AOS PROMOTORES DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	28
Julie Caroline Vinhaes Siciliano e Paola Wogel Ribeiro	
ASSESSORIA TÉCNICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REINVENÇÃO DA PRÁTICA PSICOLÓGICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO	38
Saulo Oliveira dos Santos	
DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS	48
Anália dos Santos Silva, Márcia Nogueira da Silva e Saulo Oliveira dos Santos	
DESAFIOS PARA A OFERTA DE CUIDADOS EM SAÚDE: EXPERIÊNCIAS DO ACESSORAMENTO TÉCNICO NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS	59
Júlia Muniz Alvarenga e Saulo Oliveira dos Santos	
O HIBRIDISMO DA UNIDADE MATERNO INFANTIL: O ATENDIMENTO ÀS MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE COM SEUS(SUAS) FILHOS(AS) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	75
Daniel Elias Telio Duarte e Júlia Muniz de Alvarenga	
A EXPERIÊNCIA NO “FÓRUM MATERNIDADE, DROGAS E CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA” NA PROTEÇÃO DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA GESTANTES E/OU COM SEUS BEBÊS	91
Andreia S. Queiroz da Silva, Júlia Muniz de Alvarenga e Kelly Murat Duarte	
CONSIDERAÇÕES SOBRE A REDE DE ATENDIMENTO PARA A PREVENÇÃO DE VULNERABILIDADES E RISCO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	107
Andreia S. Queiroz da Silva, Daniel Elias Telio Duarte e Julie Caroline Vinhaes Siciliano	
PROCESSOS SOCIETÁRIOS, ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E ESVAZIAMENTO DAS FUNÇÕES DO CONSELHO TUTELAR: IMPACTOS PARA O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (SGDHCA)	124
Anália dos Santos Silva, Débora Dias da Costa, Márcia Nogueira da Silva, Patrick Sampaio Braga Alonso e Saulo Oliveira dos Santos	

DESAFIOS PARA A GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PRÁTICA DO FUTEBOL DE ALTO RENDIMENTO **132**

Daniel Elias Telio Duarte e Júlia Muniz de Alvarenga

AS CONDIÇÕES DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: REFLEXÕES A PARTIR DO TRABALHO DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **146**

Flávia Alt do Nascimento e Liliane Irencio Brotto

PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE RESTRIÇÃO E PRIVAÇÃO DE LIBERDADE **161**

Débora Dias da Costa e Patrick Sampaio Braga Alonso

ATENDIMENTO INICIAL AOS (AS) ADOLESCENTES A QUEM SE ATRIBUI AUTORIA DE ATO INFRAACIONAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO **172**

Flávia Alt do Nascimento, Kelly Murat Duarte e Liliane Irencio Brotto

SISTEMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS EM MEIO ABERTO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO **188**

Flávia Alt do Nascimento e Saulo Oliveira dos Santos

APRESENTAÇÃO

Ao longo das últimas décadas, o trabalho desenvolvido pela equipe técnica do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem apresentado notável evolução, consistindo em valoroso e indispensável assessoramento às Coordenações deste Centro de Apoio e aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude da Capital.

Como é cediço, a atuação na infância e juventude se caracteriza pela interdisciplinaridade, resultante dos diferentes olhares sobre as ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes. Nessa seara, a atuação jurídica, por si só, não é suficiente para propiciar a proteção integral almejada aos direitos infantojuvenis, na medida em que exsurge a necessidade de se trazer a perspectiva técnica acerca da situação social e familiar das crianças e adolescentes cujos direitos se encontram ameaçados ou violados, proporcionada pela intervenção qualificada de psicólogos, assistentes sociais e pedagogos que integram a equipe.

Nesse contexto, a partir da especialização do trabalho dos profissionais que compõem a equipe técnica do CAO Infância e Juventude e das contribuições trazidas pelas Coordenações que se sucederam neste Centro de Apoio, constata-se o aprimoramento da atuação dessa equipe, com especial destaque para a análise técnica de políticas públicas estaduais e municipais do Rio de Janeiro, no assessoramento aos Promotores de Justiça.

Não se trata mais de atender apenas às demandas individuais apresentadas pelas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude da Capital, como ocorria em um passado não muito distante, mas de avaliar o impacto das ações e omissões do Poder Público na esfera individual de cada criança e adolescente atendido, considerando todos os seus reflexos e consequências, na busca de maior efetividade na defesa dos direitos da população infantojuvenil no Município do Rio de Janeiro.

Na esteira desse enfoque de atuação voltado à análise das políticas públicas, são inúmeras as contribuições trazidas pela equipe técnica do CAO Infância e Juventude aos trabalhos realizados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, consubstanciada nos projetos desenvolvidos pela instituição e na atuação de cada órgão de execução atendido pela equipe.

Na seara não-infracional, merecem destaque as contribuições da equipe técnica do CAO Infância e Juventude no necessário reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, através da participação dos psicólogos, assistentes sociais e pedagogos nas inspeções periódicas realizadas pelos Promotores de Justiça, na forma da Resolução CNMP n. 71/11. O trabalho contínuo e incessante dos profissionais da equipe na fiscalização desses serviços é indispensável para garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes que se encontram temporariamente privados do convívio familiar.

Da mesma forma, o trabalho da equipe técnica tem se revelado indispensável para qualificação do atendimento socioeducativo. Com efeito, os integrantes da equipe acompanham as inspeções bimestrais realizadas pelos membros aos programas de privação e restrição de liberdade executados no município do Rio de Janeiro, assim como prestaram assessoramento nas reuniões realizadas com os gestores dos sistemas estaduais e municipais. Diante da experiência prática e do profundo conhecimento teórico acerca da matéria, a equipe técnica do CAO Infância e Juventude tem produzido farto material sobre os mais diversos temas inerentes à socioeducação, contribuindo de forma decisiva para qualificação dos Promotores de Justiça com atribuição na área, bem como para capacitação das equipes técnicas dos Centros de Apoio Administrativos Regionais.

A assessoria prestada pela equipe técnica permite ao membro do Ministério Público formar a sua opinião e, a partir de uma visão ampliada e mais qualificada, adotar as medidas extrajudiciais ou judiciais na defesa dos interesses de crianças e adolescente.

A presente obra apresenta um retrato retrospectivo, porém não exauriente, dos principais trabalhos desenvolvidos pela equipe técnica do CAO Infância e Juventude, abordando temáticas relevantes e atuais referentes ao direito da criança e adolescente e ao histórico de construções realizadas pela equipe, mormente na análise das políticas públicas.

Devido à relevância dos trabalhos desenvolvidos, a equipe técnica do CAO Infância e Juventude tem recebido o merecido reconhecimento institucional, no âmbito interno do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, bem como de órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em nosso Estado e até de outros Estados da Federação, em virtude da qualidade dos trabalhos realizados, que em muito contribuem para a atuação especializada dos Promotores de Justiça.

Na condição de Coordenadores do CAO Infância e Juventude nas matérias Infracional e Não-Infracional, gostaríamos de expressar a nossa admiração pelos profissionais que integram a equipe e o reconhecimento por todas as conquistas institucionais alcançadas nos últimos anos, enfatizando a importância do fortalecimento da equipe técnica do CAO Infância e Juventude no assessoramento prestado aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude.

LUCIANA ROCHA DE ARAUJO BENISTI

Promotora de Justiça

Coordenadora do CAO Infância e Juventude

Matéria Infracional

RODRIGO CÉZAR MEDINA DA CUNHA

Promotor de Justiça

Coordenador do CAO Infância e Juventude

Matéria Não Infracional

PREFÁCIO 1

[...] o compromisso do profissional com a sociedade nos apresenta o conceito do compromisso definido pelo complemento 'do profissional', ao qual segue o termo com a 'sociedade'. Somente a presença do complemento na frase indica que não se trata do compromisso de qualquer um, mas do profissional (FREIRE, Paulo. 1979, p. 15).

As temáticas apresentadas nesta publicação (E-Book) intitulada: “Assessoria no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro: experiências de atuação da Pedagogia, da Psicologia e do Serviço Social na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes” foram compostas por experiências, inéditas, majoritariamente de inspiração crítica destacadas pelo fazer profissional, da Equipe Técnica do Centro de Apoio Operacional (CAO) a Infância do Ministério Público do Rio de Janeiro. A produção chega ao público num contexto absolutamente relevante, no qual o funcionalismo público vem sofrendo os mais perversos ataques que desqualificam a necessidade desses profissionais e os direitos humanos parecem ter sido eleitos ‘inimigos da ordem’, pelos conservadores, sobretudo os neofacistas.

O ano de 2020 vai entrar para história marcado possivelmente pelo ano do início da maior pandemia deste século, devido o COVID 19 que já matou mais de um milhão de pessoas no mundo, até a finalização desta obra. Contudo, é nesse início da segunda década do século XXI que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completou três décadas de existência. Com o cenário da pandemia o ECA encontrou ainda mais desafios em sua comemoração dos 30 anos. O cuidado para o não agravamento da situação de vulnerabilidade social das crianças e adolescentes, sendo fato que crianças e adolescentes pobres têm sofrido os impactos econômicos e sociais em que é essencial as políticas públicas exercerem medidas de mitigação, que visem reduzir os efeitos adversos decorrente do aprofundamento da crise em tempos de pandemia. Os desafios do ECA sempre existiram e diante deste cenário de pandemia, foram muito agravados junto com a crise econômica e o aprofundamento das desigualdades sociais. A Pandemia colocou uma lente de aumento nos problemas existentes que foram aprofundados. Neste contexto o ECA precisa buscar seu protagonismo para garantir os direitos de crianças e adolescentes. Enfatizar a importância do legado do Estatuto é fundamental para as lutas e resistência das classes e camadas subalternas.

Atravessamos (no Brasil) um momento de profunda crise econômica e retrocessos sociais. Não seria exagero afirmarmos que o neoconservadorismo tem sido a tônica da política brasileira nos últimos anos do século XXI. A razão disso é o significado social, a instrumentalidade que o pensamento e a práxis conservadoras representam na contemporaneidade. O aprofundamento das desigualdades sociais em decorrência deste processo tem provocado a deterioração das fontes de sociabilidade, fazendo recair seus efeitos também sobre o exercício profissional.

Neste cenário distópico, torna-se fundamental a construção de interpretações capazes de decifrar a complexidade da sociedade atual, levando em conta seus nexos causais. Nessa direção, a produção que apresentamos foge desta tendência, através da defesa incondicional dos direitos humanos.

Entendemos que o conservadorismo que se apresenta hoje, em diferentes ações políticas da direita, não é algo que veio lá do passado e que se apresenta anacronicamente no contexto de uma democracia, nem algo novo que brota do nada. O conservadorismo sempre fez parte da cultura política brasileira e persiste em nossa realidade, e não pode ser compreendido isoladamente. Ele é uma expressão da luta de classes, isto é, manifesta em sua aparência a dinâmica de luta entre interesses antagônicos que formam a sociabilidade burguesa.

Nas sociedades contemporâneas são poucos aqueles que consideram o exercício profissional algo cuja atuação está diretamente ligada a garantia de direitos. Na contramão da história o Ministério Público através de profissionais da Pedagogia, da Psicologia e do Serviço Social apresentam um grupo cuja opção profissional passa pelo estreito e profundo compromisso com as possibilidades emancipatórias dos usuários e famílias, através das suas práticas reflexivas e atuação. Deste modo, os desafios capazes de mudar essa situação se encontram cada vez mais próximos de concretização. Nestes tempos tão duros, repletos de desencantos, em que a crise estrutural do capitalismo impõe mudanças regressivas em todas as dimensões da vida social é fundamental conhecer as reflexões e experiências que essa obra nos desafia a compreensão.

A intenção maior desse livro é lembrar que é preciso refinar a análise histórica e teórica para que a mesma permeie a ação profissional. O mundo não nos aparece tal como ele é. Senão, segundo Marx, não teríamos necessidade da ciência, da reflexão teórica, para captamos seus significados. Sem teoria revolucionária, não há prática com possibilidade de promover transformações.

Os temas e as preocupações políticas presentes nessa coletânea recusam individualismos, recusam a negação do ECA, recusam o lugar comum e negam a desimportância, atualmente aclamada por ministros, dos servidores públicos.

Recorrendo a diferentes trabalhos, experiências e profissionais no marco das perspectivas mais críticas e ricas de determinações pretende-se fornecer novos subsídios capazes de gerarem reflexões que contribuam para o estudo de questões centrais para a compreensão do tempo presente. Assim, o leitor vai encontrar nessa coletânea, diferentes temas, como por exemplo: Autoria do ato infracional no Rio de Janeiro; Atendimento Socioeducativo: A Execução das Medidas em Meio Aberto no Município do Rio de Janeiro; A trajetória de construção da Equipe Técnica do CAO Infância do MPRJ; Assessoria Técnica e Políticas Públicas: uma experiência da Psicologia no Ministério Público; Desafios para a oferta de cuidados em saúde: experiências do assessoramento técnico nos serviços de acolhimento e em unidades socioeducativas; o direito à convivência familiar de crianças nascidas no cárcere: desafios para a garantia dos direitos de crianças na prática do futebol de alto rendimento: a trajetória da equipe técnica do Centro de Apoio Operacional das promotorias de justiça da infância e da juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; A experiência do Fórum Maternidade, drogas e convivência familiar e comunitária na proteção de mulheres em situação de rua gestantes ou com seus bebês; Atuação dos Programas e Serviços Públicos e Privados na Rede de Atendimento na Proteção de Crianças e Adolescentes no Município do Rio de Janeiro.

Em sua totalidade, essa produção nos convida a pensar, num momento em que vários discursos parecem continuar indiscutidos, num momento em que o silêncio se propaga impulsionado pela desilusão.

De fácil e profunda leitura a obra confirma sua proposta de abordar com profundo rigor profissional, temáticas fundamentais para as lutas atuais, sendo facilmente compreendido por diferentes sujeitos do chamado mundo do trabalho, sobretudo os relacionados diretamente com a

superação dos desafios contemporâneos. Melhor dizendo, nesta obra, composta por profissionais do Ministério Público, vemos a renovação do pensamento e ação profissional e confirmamos a relevância destas ações como uma forma de compromisso com os usuários individuais e as famílias das classes subalternas.

Não por acaso são muitos os estudiosos que hoje confirmam que um dos caminhos necessários do exercício profissional é o aprofundamento teórico-crítico de desvelamento dos limites e das possibilidades do fazer profissional.

É num contexto de profundas alterações e despolitização da política que as lutas guiadas pelo compromisso com as classes subalternas têm valor estratégico e devem explicitar a profunda desigualdade social, as formas de exploração e de opressão vivenciadas na atualidade. O seu enfrentamento exige uma nova forma de organizar as relações sociais fundadas também na socialização do conhecimento produzido.

A coletânea que ora vem a público tem por intencionalidade fortalecer a luta interdisciplinar do exercício profissional crítico e comprometido. Como mencionou Iamamoto (2007) o processo de conhecimento das condições reais de trabalho, o estudo sobre os espaços ocupacionais, e a socialização e intercâmbio de experiências são indicações que merecem destaque no que se refere ao exercício profissional. Assim, esta obra também apresenta ao leitor estratégias coletivas para afirmar profissões voltadas para defender os direitos e conquistas acumuladas ao longo das lutas das camadas da classe subalterna no Brasil, e, sobretudo, comprometida com a radical democratização da vida social no horizonte da defesa e garantia dos direitos humanos.

Da minha parte só cabe o orgulho de ter conhecido o estudo antes de sua publicação. E ainda porque acredito como Antonio Gramsci que “viver significa tomar partido”. Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão, e partidário. Indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. Por isso, assim como Gramsci, odeio os indiferentes. E conseqüentemente gosto muito daqueles inconformistas que ousam abrir as caixas de Pandora que fazem parte da história brasileira.

Rio de Janeiro novembro de 2020

Dra. Silene de Moraes Freire

Professora Titular Faculdade de Serviço Social da UERJ

REFERÊNCIAS:

FREIRE, Paulo. Educação e Mudança. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

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

Nota: Os conteúdos expressos nos prefácios dessa publicação são de exclusiva responsabilidade de suas respectivas autoras, não representando o posicionamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

PREFÁCIO 2

Quando recebi o honroso convite para a escrita de apresentação desta obra, enfrentávamos extensos meses da pandemia de Covid no ano de 2020, com mais de 150 mil vidas perdidas, no Brasil, em um contexto pouco favorável à saúde. Para adensar algumas palavras às escritas de colegas que vêm produzindo valiosas análises e contribuições para o campo dos direitos e das políticas para as infâncias e juventudes no Rio de Janeiro, compreendi esse convite como um gesto de aproximação ao qual retribuo com agradecimento. Construir pontes e perceber zonas de vizinhanças a serem partilhadas nesses tempos de acentuada precariedade e distanciamento social é uma aposta na produção de mundos em comum, entre movimentos e pausas, que possam gestar outros mundos e formas de estar-junto.

Conheço a Equipe Técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (CAO Infância) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), composta por treze profissionais, entre psicólogas/os, assistentes sociais e pedagogas – todas(os) autoras(es) e co-autoras(os) dos textos que compõem este livro. Uma obra conjunta que efetua exercícios de interlocução, análise das práticas e escrita, que se atualiza e se inscreve nas produções acerca da infância e adolescência com muita relevância para todas e todos que atuam nesse campo e/ou que pretendem conhecer e nele atuar. Tive oportunidades de estar em diálogos anteriores com essa valiosa equipe autora da obra, participando de momentos de discussões, inquietações e afirmação de compromissos ético-políticos com o social e a com as infâncias. Tenho admiração pelo fazer coletivo desse grupo de profissionais atentas(os) às desigualdades estruturais que marcam a população deste país e que ainda atravessam os vínculos com as novas gerações.

Movida por essa percepção sensível, o desejo de cooperação com as/os colegas do CAO Infância se tornou uma realidade de práticas, por meio de encontros para discutir encomendas que o cotidiano de trabalho lhes apresenta, muitas vezes, requerendo delicadas análises do que pode se tornar uma demanda no **âmbito do trabalho de assessoramento técnico** no Ministério Público Estadual. Atuação contextualizada à luz das conquistas pela cidadania, promulgadas na carta constitucional de 1988, que assegurou ao Ministério Público a fiscalização e o fomento de políticas públicas, com independência funcional e administrativa. Para tanto, as(os) profissionais devem se posicionar na defesa dos preceitos constitucionais, pela defesa do regime democrático, dos interesses sociais e individuais ameaçados ou negados. Soma-se a isso o destaque para a atuação em relação aos direitos de crianças e adolescentes, o que vem constituindo um campo de afirmação também dos direitos humanos e da proteção integral a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990). O engendramento de um horizonte de direitos e reconhecimentos abriu espaço, inclusive, para atuações profissionais e intervenções que não estavam dadas anteriormente. Esse aspecto caracteriza em grande parte os fazeres da equipe interprofissional do CAO Infância no MPRJ, instituindo modos de trabalhar na interface entre o social e o jurídico, atravessado pelas políticas públicas. E apresenta a abertura à discussão acerca de que fazer é esse, alinhado a que concepções de sociedade, considerando possibilidades, desafios, limitações, disputas e conquistas.

Do lugar onde me encontro, na Universidade Pública, pensamos como poderiam se dar alguns espaços-tempos dedicados pela atual equipe à formação ética, técnica e politicamente qualificada que, no entre elas e eles, juntos têm buscado criar como referência para suas experiências. Neste ano de difíceis exercícios em nossas realidades e de trabalho, estivemos juntos pelo menos duas vezes: uma delas, pouco antes da pandemia, em diálogos sobre deficiência, mediação e educação inclusiva; e outra, no meio dessa travessia. Foi quando, em continuidade aos diálogos iniciados por ocasião do I Encontro Nacional de Psicólogos do Ministério Público, sediado pelo Ministério Público da Bahia, em outubro de

2019, a equipe do CAO Infância organizou, no formato remoto, o I Encontro Estadual de Psicólogas(os) do MPRJ e também o I Encontro Regional de Psicólogas(os) dos MP's do Sudeste, ambos em agosto de 2020. No que tange à psicologia, apesar da produção acerca da chamada psicologia jurídica ou psicologia em interface com a justiça, e da atuação profissional de psicólogas(os) no judiciário, ainda é incipiente a referência de produções que abordem o fazer da Psicologia no Ministério Público. Por isso, os eventos e o lançamento de uma obra como esta demonstram a pertinência de uma formação crítica para a atuação no âmbito do MP, tanto da psicologia, quanto do serviço social (com relevância institucional histórica) e da pedagogia e, principalmente, na articulação interprofissional das áreas, respeitando as especificidades de cada uma.

Como efeito de bons encontros com a equipe do CAO infância e de enfrentamento ao que diminui a potência da vida, com discussões e olhares que nos convidam a intervenções que consideram a dimensão pública das políticas para infâncias e juventudes em um trabalho interdisciplinar, iniciei a leitura, muito interessada nos textos que compõem esta coletânea. O livro que chega a leitoras(es) agora traz em si muita história, que precisava ser contada, em um compromisso com a memória, inclusive para o futuro. São mais de duas décadas de atuação que vem sendo elaborada e redefinida no Ministério Público do Rio de Janeiro por uma equipe que atua e pensa enquanto o faz, planeja e cria possibilidades, com novas questões, fazendo variar e ampliar os sentidos na atuação. Exemplo disso é a elaboração de Referências Técnicas tanto sobre aspectos relativos às culturas itinerantes da população cigana e a garantia de direitos de crianças e adolescentes, quanto em relação à utilização do nome social e da inclusão de informação sobre identidade de gênero no cadastro online dos programas de acolhimento no estado do Rio de Janeiro, por meio do sistema Módulo Criança Adolescente (MCA).

No que diz respeito à atuação da Pedagogia na **Área da Infância e Juventude** no Ministério Público do Rio de Janeiro, há contribuições inovadoras para pensar as práticas educativas, incluindo espaços de educação não-formal. Nesse aspecto, o acompanhamento de unidades de acolhimento e de unidades socioeducativas, atento aos Projetos Político-Pedagógicos, bem como a interface com os conselhos tutelares e com órgãos socioassistenciais, oferece referências de atuação que ampliam o campo de intervenção de profissionais da Pedagogia, fazendo-a repensar seus pressupostos e sua ação. Nessa direção, vem se somar a análise de assistentes sociais sobre atividades complementares às escolares, voltadas à prevenção de situações de vulnerabilidades e risco social de crianças e adolescentes no município do Rio de Janeiro. Em assessoramento a respeito da Política Municipal de Ações de Apoio Socioeducativo em Meio Aberto (ASEMA) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), foram analisadas as precariedades educacionais, especialmente para crianças pequenas, que poderiam frequentar a creche, e jovens de 15 a 17 anos.

Interessante observar como os textos se conectam pelas temáticas que abordam e igualmente pela maneira como tecem análises e narrativas com a matéria de trabalho que operam, articulando os modos de proceder de cada área com as demais e dentro da equipe. Assim, uma leitura pode conectar a dimensão educacional das práticas à realização do atendimento inicial de forma integrada e articulada aos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, no que respeita a adolescentes a quem se atribuiu autoria de ato infracional. A atuação de assistentes sociais do CAO Infância chama a atenção para a necessidade de superação da cultura menorista e para a interrupção das violações de direitos de adolescentes, seja em medidas de meio aberto ou, ainda, privação de liberdade – que não deveria ser usual.

Também encontramos a apresentação das condições de atendimento e da política destinadas a adolescentes inseridas(os) nos programas socioeducativos, em regime de restrição e privação de liberdade, a partir do trabalho de vistorias técnicas às unidades socioeducativas no município do Rio

de Janeiro. Dessa atuação, tem resultado a escrita de documentos técnicos que evidenciam entraves graves e a violação de direitos humanos, expressos pela tônica correcional e repressiva em detrimento do caráter sócio pedagógico que permeia as diretrizes nacionais da socioeducação. Outra entrada para a problematização das políticas públicas é pensar o direito à saúde no contexto de unidades socioeducativas e de unidades de acolhimento. A partir da atuação da equipe de Psicologia, evidenciou-se a necessidade de um olhar para a saúde mental de crianças e adolescentes nessas instituições, especialmente no cenário da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, a leitura pode aproximar a discussão acerca do Plano Individual de Atendimento (PIA) como importante instrumento de planejamento, desenvolvimento e execução das medidas socioeducativas. E destacar o respeito à singularidade de cada adolescente, considerando sua família, aspectos subjetivos, potenciais, condições e limites enfrentados naquele momento, que merecem ser avaliados e reavaliados. Com um plano, é possível pensar um projeto, com o protagonismo das(os) jovens na produção de sentidos. Já no âmbito das medidas socioeducativas em meio aberto, a ação é pensada para além da responsabilização do ato infracional, como forma de garantir acesso a direitos, muitas vezes negligenciados, em articulação com as demais políticas e os atendimentos que compõem a rede de proteção. Por isso, também se destaca a dimensão de avaliação das políticas públicas para o público infanto-juvenil, que o assessoramento oferecido pelas equipes técnicas pode contribuir para aprimorar.

Na ampliação da análise sobre as políticas públicas vigentes no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes no futebol de alto rendimento, encontra-se o monitoramento dos processos de implementação e execução, além da avaliação das condições de funcionamento nos locais de atividades, principalmente centros de treinamento de clubes, associações e demais entidades que desenvolvem categorias de base, escolinhas e oficinas de futebol. Dessas atividades resultaram relatórios técnicos, considerando os programas de ações de medidas socioeducativas em meio aberto, ofertados por alguns clubes, e o tensionamento para garantir a proteção integral de crianças e adolescentes.

A atuação junto às reuniões do Fórum “Maternidade, Drogas e Convivência Familiar e Comunitária”, é uma inserção propositiva absolutamente necessária para deslocar o rumo das opressões que atingem as mulheres em dimensões de suas vidas que se encontram interseccionadas: raça, gênero, pobreza, moradia na rua, uso problemático de drogas e experiência de gravidez e maternidade. Na dimensão de fomento das políticas públicas, especialmente da Política Nacional de Assistência Social, a discussão adverte para a escassa ou inexistente opção de acolhimento institucional familiar e a necessidade de ampliar o olhar para os pais envolvidos. Diante disso, o Ministério Público torna-se parte importante de uma rede intersetorial de indução de políticas sociais para todas e qualquer uma. Também nessa direção, desde um diálogo interdisciplinar e que lança percepções atentas a bebês e suas mães, é possível conhecer a intervenção que se dá no cárcere, em uma unidade materno-infantil, para mulheres (gestantes e puérperas) privadas de liberdade. O percurso histórico da instituição, bem como mudanças propostas pelas sugestões técnicas desde 2002, oferecem uma perspectiva crítica e que zela pelos cuidados com a primeira infância, para além da dimensão da segurança prisional. Observa a formação de profissionais que atuam na unidade em consonância com a intersetorialidade das políticas públicas.

Questões pouco debatidas ainda, como a relação entre direitos humanos de crianças e adolescentes, políticas públicas e orçamento público, também têm lugar na obra em tela. Com efeito, destaca-se a necessidade de ampliar investimentos efetivos em políticas básicas que podem beneficiar a vida de crianças e adolescentes e de suas famílias. Ainda, sobre a crescente jurisdicionalização dos conselhos tutelares, é interessante acompanhar o diálogo, não sem conflitos, dentro do Sistema de Garantia de Direitos, com possibilidades de reinvenção de atribuições,

deslocamentos no processo de formação de conselheiras(os) e a fundamental proximidade com os movimentos sociais que compõem a rede de proteção a crianças e adolescentes.

Os textos evidenciam a escrita como lugar de pensamento e de proposições, a exemplo do que aconteceu durante a pandemia e das narrativas que foram empreendidas, contando de novas rotinas, por meio do tele trabalho, e continuidades no acompanhamento/ assessoramento técnico, fiscalizações e levantamento de informações pertinentes à execução das políticas públicas e interlocução com a população atendida. Isso lança o importante fazer de assessoramento interdisciplinar no MP na direção de um trabalho no âmbito das políticas públicas que enfrenta a democracia racista (Mbembe, 2017) e o racismo tanto estrutural quanto institucional (Almeida, 2018), que marcam os cotidianos. O enquadre sociopolítico violento que vivemos, seja em episódios mais sangrentos ou moleculares, fabrica também o sistema cisgênero (Rodovalho, 2017) e heteropatriarcal branco (Akotirene, 2018), a LGBTIfobia, o sexismo e a misoginia, bem como o capacitismo (Schewe, 2020) como preconceito com a deficiência, entre outras violências. Mas, como afirmou Butler (2015): “É precisamente porque se está imerso na violência que a luta existe, e que surge a possibilidade da não violência” (p. 241). Operar pela não violência implica manter no pensamento a apreensão da condição de igualdade em meio à precariedade, como propõe Butler (2015), o que nos leva a tentar recusar e romper com o enquadramento que diferencia entre vidas que são consideradas vivíveis e passíveis de luto e as que não são assim consideradas.

Com tal percepção, e sem isenção, convido leitoras e leitores a apreciarem esta obra coletiva que chega para ocupar um importante lugar na produção de conhecimento. Este livro tem grandes contribuições a oferecer, contrapondo-se à escassez de referências para atuação interprofissional de assessoramento ao MP no campo da infância e juventude e, com isso, abre caminhos para novas escritas que podem advir. Boas leituras!

Rio de Janeiro, novembro de 2020.

Giovanna Marafon

Professora do Departamento de Ciências e Fundamentos da Educação da FEBF

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da UERJ

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. *O que é interseccionalidade?* Coleção Feminismos Plurais (Coordenação Djamila Ribeiro). Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ALMEIDA, Silvio. *O que é racismo estrutural?* Coleção Feminismos Plurais (Coordenação Djamila Ribeiro). Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BUTLER, Judith. A reivindicação da não violência. In: *Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto?* (Tradução Sergio Lamarão e Arnaldo Cunha). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 233-259.

MBEMBE, Achille. A saída da democracia. In: *Políticas da Inimizade*. (Tradução Marta Lança). Lisboa: Antígona, 2017, p. 21-69.

RODOVALHO, Amara Moira. O cis pelo trans. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 365-373, 2017.

SCHWE, Lelia. “As deusas nos protejam dessas novas cruzadas”: Anahí Guedes de Mello, anticapacitismo feminista desde el Sur global. *Revista Nômadás*, Bogotá, n. 52, p. 215-226, 2020.

Nota: Os conteúdos expressos nos prefácios dessa publicação são de exclusiva responsabilidade de suas respectivas autoras, não representando o posicionamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

A TRAJETÓRIA DA EQUIPE TÉCNICA DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Anália dos Santos Silva¹

Márcia Nogueira da Silva²

Saulo Oliveira dos Santos³

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar a trajetória da Equipe Técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (CAO Infância) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), com ênfase nas principais frentes de trabalho e nos avanços obtidos coletivamente pelos profissionais de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia no assessoramento técnico aos membros do Parquet fluminense.

A inserção de profissionais dessas áreas do conhecimento no MPRJ está diretamente relacionada às mudanças advindas da Constituição Federal de 1988, que ampliou as funções do Ministério Público brasileiro atribuindo-lhe responsabilidade pela defesa do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como pela proteção da sociedade, no que se refere aos interesses difusos e coletivos. A carta constitucional assegurou ao Ministério Público independência funcional e administrativa,⁴ característica essencial na fiscalização e no fomento de políticas públicas.

Essa característica permite que seus membros se posicionem na defesa dos preceitos constitucionais sempre que houver ameaça ou violação dos interesses individuais e coletivos indisponíveis. No exercício de suas funções promotores e procuradores de justiça devem exigir dos órgãos e instituições o respeito e o cumprimento dos direitos previstos na Constituição Federal e nas normativas que a explicitam e complementam. Para tanto, podem contar com profissionais de diferentes formações para subsidiar suas decisões.

No que diz respeito à defesa dos direitos do público infantojuvenil, as Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude têm como atribuição específica garantir a observância do que está disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promovendo e acompanhando ações civis, inquéritos, mandados, fiscalizações, recomendações e outros procedimentos jurídicos.⁵ Cabe salientar que o Ministério Público se insere no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA),⁶ no eixo de Defesa dos Direitos Humanos, que se caracteriza, dentre outros aspectos, pela garantia do acesso à justiça.

1 Assistente Social. Pós Graduação em Educação de Jovens e Adultos, pela Universidade Estácio de Sá - Especialista em Educação de Jovens e Adultos.

2 Assistente Social. Mestrado em Serviço Social (PUC-RJ) e Doutorado em Serviço Social (PGSS/UERJ). Conselheira do CRESS-RJ (2020-2023).

3 Psicólogo. Especialista em Psicologia Jurídica pela UERJ.

4 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Artigos 127 e 129, III).

5 Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Artigos 200 a 205).

6 O SGDCA se consolidou por meio da Resolução nº 113/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Nesse contexto estão inseridos assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, médicos, engenheiros, contadores, dentre outros, que têm como atribuição assessorar, no âmbito de cada especialidade, os membros do *Parquet* no exercício das suas funções. A assessoria técnica torna-se, então, fundamental para a fiscalização e o fomento de políticas públicas, que estão entre o rol de atribuições do Ministério Público.

A atuação ministerial no âmbito das políticas públicas, de acordo com Tejedas (2013), pode ser desenvolvida em duas vertentes: a do fomento e a da fiscalização. No caso do fomento, direciona-se para a ação institucional voltada para os direitos garantidos legalmente e ainda não efetivados, enquanto no âmbito da fiscalização das políticas públicas a atuação está relacionada com a qualidade dos programas, projetos e serviços ofertados no âmbito da política pública.

Sendo assim,

tanto a atuação voltada para o fomento das políticas públicas quanto para 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, o que requer determinado arcabouço de conhecimentos técnicos (2013 p. 468).

A partir desse entendimento, será apresentado neste artigo breve histórico sobre a inserção dos assessores técnicos no CAO Infância e Juventude do MPRJ, que integram a Equipe Técnica do CAO Infância. Atualmente esta equipe conta com 13 profissionais, sendo 07 assistentes sociais, 04 psicólogos(as) e 02 pedagogas, que prestam assessoria aos promotores de justiça que coordenam o Centro de Apoio, bem como aos que são titulares ou designados para as Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, de matéria infracional e não infracional, no território da capital fluminense⁷.

Cabe salientar que, em razão da lotação no Centro de Apoio, a Equipe Técnica atende às demandas de Promotores de Justiça de outras comarcas, quando estes demandam orientação na área da Infância e Juventude, assim como de outros órgãos ministeriais, no tocante às ações de planejamento relacionadas à defesa dos direitos humanos.

Ao longo deste artigo também serão apresentadas as principais frentes de trabalho da equipe e as estratégias de organização para assegurar a autonomia técnica dos profissionais, as ações de planejamento para atender às demandas e definir proposições, visando ao fomento de políticas públicas, e, ainda, as estratégias para a promoção da educação permanente dos profissionais. Por fim, serão indicados os desafios profissionais no processo de assessoramento técnico aos promotores e procuradores de justiça, sobretudo àqueles com atribuição na área da Infância e Juventude.

Vale destacar que as reflexões e considerações apresentadas são fruto do trabalho coletivo e de sua sistematização, pelas equipes de Pedagogia, de Psicologia e de Serviço Social.

⁷ A capital fluminense conta com 22 Promotorias de Justiça de Infância e Juventude, sendo que 08 têm atribuição na matéria infracional - entre essas, 01 de Tutela Coletiva - e 12 na matéria não infracional, entre as quais 02 de Tutela Coletiva.

2. BREVE HISTÓRICO

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente - marco do rompimento com a Doutrina da Proteção Irregular, visando o cumprimento das funções ali delineadas, o MPRJ passou a contar com profissionais de nível superior especializados, iniciando em 1994 com a incorporação de assistentes sociais no seu quadro permanente, para atuar na área da Infância e Juventude.⁸ Já nos anos iniciais esses assistentes sociais identificaram as possibilidades de atuação na instituição e suas potencialidades, definindo os objetivos profissionais, na perspectiva do assessoramento técnico. Desse modo, o trabalho de assessoramento técnico foi sendo consolidado à medida que os novos profissionais foram chegando ao órgão supramencionado.⁹

Importante salientar que, com a chegada dos primeiros assistentes sociais no CAO Infância uma das principais demandas colocadas foi a emissão de laudos e relatórios com o fim de subsidiar decisão dos promotores de justiça. Contudo, as respostas às solicitações não ficaram circunscritas a uma atuação pericial. Ao contrário, ao longo dos anos, os profissionais ampliaram as possibilidades de atuação, indo além das demandas contidas nos procedimentos administrativos, uma vez que tais demandas denotavam possibilidade de constituição de outras frentes de trabalho, tendo em vista a ação ministerial nos âmbitos judicial e extrajudicial.

A atuação inicial foi norteadada por um Plano de Trabalho, elaborado com base em levantamento de demandas dos órgãos ministeriais, que foram relacionadas às normativas e produções teóricas sobre as funções do Ministério Público. Posteriormente, este movimento de construção de um projeto de trabalho foi aprimorado, com o ingresso de novos assistentes sociais que contribuíram significativamente para o aprofundamento das discussões sobre a inserção da equipe de Serviço Social nas atividades de assessoria técnica às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, com vistas à garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, que se efetiva, materialmente, por meio do acesso a políticas públicas de qualidade.

É relevante destacar que o reconhecimento do MPRJ como um espaço novo para o Serviço Social e que carecia de maior compreensão sobre as possibilidades de atuação profissional foi essencial para a configuração atual da Equipe Técnica, uma vez que a iniciativa de planejamento permitiu pensar o exercício do trabalho profissional no Ministério Público, de acordo com suas especificidades, sem correr o risco de replicar práticas tradicionalmente exercidas em outros espaços sócio ocupacionais.

Entretanto, a forma como se deu a inserção desses profissionais nos demais órgãos administrativos e de execução do MPRJ, contribuiu para uma compreensão diversa acerca do exercício profissional nesta instituição. A inserção desarticulada e a ausência de espaços para o diálogo permanente, visando o planejamento da atuação, levaram, em muitos setores da instituição, a uma atuação profissional individualizada e restrita às demandas apresentadas, a partir do entendimento do que outros profissionais pensam ser atribuição de assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, com base em parâmetros apreendidos nas experiências da

⁸ Em 1994 foi realizado o primeiro concurso com vagas para profissional de Serviço Social, quando foram disponibilizadas 02 vagas para o cargo de "Auxiliar Superior Assistente Social". O segundo e último concurso, com o mesmo número de vagas, foi realizado no ano 2001. Desde então não houve concurso para o ingresso de assistentes sociais ou de outra profissão que integra o quadro de assessores técnicos do MPRJ.

⁹ Dos 06 profissionais de Serviço Social que ingressaram na instituição por meio de concurso público 04 foram lotados no CAO Infância, sendo que 01 pediu exoneração por aprovação em concurso para outro órgão e 02 solicitaram aposentadoria. Quanto aos lotados em outros órgãos, 01 deles solicitou exoneração por aprovação em concurso público para outro órgão e 01 requereu aposentadoria. Desse total, apenas 01 profissional permanece. Ou seja, em todo o Parquet fluminense apenas 01 profissional de Serviço Social integra o quadro permanente de servidores.

ação profissional em outros espaços, em especial no Tribunal de Justiça e nos órgãos e serviços das políticas de Assistência Social, de Saúde e de Educação. Atualmente, ainda existe uma parcela de assistentes sociais, psicólogos(as) e pedagogos(as) do MPRJ que não ultrapassaram o assessoramento que se dá por meio da participação na fiscalização de entidades e serviços de execução das políticas públicas, enfrentando entraves para uma atuação que contribua para o fomento dessas políticas.

Cabe mencionar que no ano 2005 houve incremento do quadro de profissionais de especialidades diversas na instituição, em especial assistentes sociais e psicólogos(as), como ocupantes de cargos comissionados. Essa ampliação, no entanto, não se deu de maneira uniforme e organizada, no sentido de favorecer a compreensão da assessoria técnica em cada especialidade.

No CAO Infância, a ampliação da Equipe ocorreu a partir do ano 2006, com o ingresso de 01 profissional de Psicologia. Posteriormente, em 2009, ocorreu o ingresso da primeira profissional de Pedagogia e em 2012 tem início o ingresso de assistentes sociais ocupantes de cargo comissionado. Apesar do cenário institucional, foi possível estabelecer um processo de organização e alinhamento do trabalho em equipe interprofissional, apesar da tendência inicial de parte desses profissionais no sentido de replicar atuação individualizada e desarticulada. Portanto, esse processo não se deu sem a disputa de projetos profissionais.

No processo de amadurecimento do trabalho coletivo, cabe destacar a participação ativa de assistentes sociais lotados no CAO Infância na organização para o debate profissional do Serviço Social no Ministério Público. Desde o ano 2006, a cada 02 anos, os assistentes sociais que atuam no Ministério Público brasileiro se reúnem para promover o debate crítico acerca da atuação na instituição. Esses encontros impulsionaram a realização de encontros dos assistentes sociais do MPRJ entre os anos 2007 e 2011, realizados coletivamente e com apoio institucional. Entre esses, cabe destacar o evento realizado em parceria com o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS 7ª Região), no ano 2009 - I Encontro Regional de Serviço Social do Ministério Público da Região Sudeste e III Encontro Estadual do Serviço Social no Campo Sociojurídico, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ): “Os Impactos da Judicialização da Questão Social e o Projeto Ético-Político”.

Também vale destacar que, como resultado do processo de organização interna, os assistentes sociais do MPRJ elaboraram, em 2011, uma Matriz Teórica Metodológica do Serviço Social, documento que explicita as diretrizes norteadoras para a atuação dos profissionais lotados nos diversos setores do Parquet fluminense. Este documento, elaborado coletivamente pelos assistentes sociais, foi utilizado como referência por órgãos da administração ministerial na elaboração da Resolução¹⁰ e da Ordem de Serviço¹¹ que disciplinam o exercício da atuação de assistentes sociais, psicólogos(as) e pedagogos(as) no MPRJ, como assessores técnicos em matéria de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia, respectivamente.

No ano 2012 o MPRJ sediou o IV Encontro Nacional de Serviço Social do Ministério Público (ENSSMP), com o tema “Diretrizes do Serviço Social no MP: Para além do individual, pensando no coletivo”, precedido da IV Jornada de Serviço Social no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em abril de 2012, cujo objetivo central foi a organização do Encontro Nacional ocorrido naquele ano - última atividade coletiva organizada por assistentes sociais para o debate entre profissionais de Serviço Social do MPRJ.

10 Resolução GPGJ nº 1.780, de 13 de novembro de 2012: Disciplina o exercício da função de Assessor Técnico nas áreas de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

11 Ordem de Serviço GAB-SUB.ADM 001, de 14 de novembro de 2012: Disciplina o exercício das funções de assessoramento técnico nas áreas de serviço social e psicologia no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, cabe salientar a continuidade da participação dos assistentes sociais do CAO Infância na Comissão Sociojurídica do CRESS/7ª Região – importante espaço para o debate e reflexão acerca do exercício profissional nas instituições representadas na referida Comissão.

Se por um lado constata-se a interrupção dos encontros estaduais dos assistentes sociais do MPRJ, por outro, inspirados na experiência do Serviço Social, os psicólogos conseguiram realizar a primeira ação em âmbito nacional para o debate sobre a profissão no Parquet - I Encontro Nacional de Psicólogos do Ministério Público, sediado pelo Ministério Público da Bahia, em outubro de 2019. Psicólogos do CAO Infância participaram ativamente do Encontro e, em cumprimento às deliberações, iniciaram as tratativas para realização dos encontros estadual e regional (Sudeste) no ano 2020.

O escopo do referido Encontro teve como finalidade debater temas como a interface das práticas da Psicologia com o Direito no âmbito do Ministério Público brasileiro e as formas de aprimoramento do trabalho desempenhado pelos psicólogos em diferentes estados a partir do perfil e local de lotação, em torno do tema “Desafios e contribuições da Psicologia no âmbito do Ministério Público: integração, fortalecimento e construção de prática profissional” (2020: 1).¹²

Ao se analisar a trajetória da Equipe Técnica, cabe mencionar ainda que, apesar do ingresso de pedagogas no CAO Infância ter ocorrido no ano 2009, somente em 2013, com a criação do CAO Educação,¹³ essas profissionais puderam atuar com exclusividade nas demandas afetas às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, no que tange à análise e proposição de fomento das políticas públicas. Conforme decisão administrativa foi constituída equipe de pedagogos (as) para atendimento ao novo Centro de Apoio, de modo que as pedagogas que permaneceram lotadas no CAO Infância puderam consolidar seu trabalho na perspectiva do assessoramento técnico, em especial na garantia do direito à educação de crianças e adolescentes - acolhidos, em cumprimento de medidas socioeducativas, atendidos nos programas de apoio socioeducativo em meio aberto, entendendo esse direito para além dos muros escolares, conforme expresso no Plano de Trabalho elaborado pelas profissionais:

Os fundamentos do trabalho que estão sendo desenvolvidos contribuem para o aprimoramento cada vez maior da garantia e da defesa dos direitos humanos da Infância e Juventude, bem como o compromisso com os interesses do público-alvo. O plano de trabalho em tela tem por objetivos desvelar no âmbito do Ministério Público que a educação não é somente escolar, tanto nas políticas públicas quanto nas relações humanas e sociais (2019: 4).¹⁴

Nessa trajetória, é importante salientar o reconhecimento institucional da organização do trabalho da Equipe Técnica, expresso em duas Ordens de Serviço, a primeira publicada em

12 Relatório do I Encontro Nacional dos Psicólogos do Ministério Público e Projeto para o Encontro Regional dos Psicólogos do Ministério Público.

13 Até o ano 2012 as Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação eram vinculadas ao CAO Infância. Em janeiro de 2013, por meio da Resolução GPGP nº 1808, de 28 de janeiro de 2013, foi criado o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação (CAO Educação).

14 Plano de Trabalho. Equipe Técnica - Pedagogia. 2019 a 2021.

201415 e a segunda em 201716. Nesta última foi instituída, formalmente, a figura do supervisor técnico, que deve ser integrante da Equipe. Isto é, um(a) dos assistentes sociais, psicólogos(as) ou pedagogos(as) pode desempenhar a função. Desde a publicação da última Ordem de Serviço, a função de supervisão da Equipe Técnica é exercida por uma profissional de Serviço Social.

3. A EXPERIÊNCIA DA ATUAÇÃO EM EQUIPE INTERPROFISSIONAL

A trajetória dos profissionais que integram a Equipe Técnica do CAO Infância aponta para a consolidação do trabalho de assessoramento técnico junto aos promotores e procuradores de justiça no exercício de suas atribuições, em especial nas temáticas da Infância e da Juventude. Essa assessoria é mobilizada por assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, no exercício de suas funções no âmbito do CAO Infância/MPRJ, sendo entendida como

[...] aquela ação que é desenvolvida por um profissional com conhecimentos na área, que toma a realidade como objeto de estudo e detém uma intenção de alteração da realidade. O assessor não é aquele que intervém, deve, sim, propor caminhos e estratégias ao profissional ou à equipe que assessora e estes têm autonomia em acatar ou não as suas proposições. Portanto, o assessor deve ser alguém estudioso, permanentemente atualizado e com capacidade de apresentar claramente as suas proposições (MATOS, 2006, p.31-32).

É nessa perspectiva que os profissionais da Equipe Técnica prestam assessoria direta aos promotores de justiça que coordenam o CAO Infância (matéria infracional e não infracional) e, também, aos que atuam nas Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude. Para tanto, esses promotores de justiça realizam suas solicitações por meio de formulário próprio encaminhado à coordenação do CAO Infância.

No que tange às coordenações do CAO Infância, cabe sublinhar que a atuação da Equipe, muitas vezes, resulta na participação em ações de planejamento, execução e monitoramento de projetos estratégicos do órgão, que têm como objetivo alinhar a atuação dos diversos órgãos na matéria da infância e juventude do estado do Rio de Janeiro. Portanto, mesmo quando atuam no atendimento a demandas específicas dos órgãos de execução, os profissionais da Equipe estão atentos às tendências dos territórios, no tocante à gestão e execução dos serviços, de modo a contribuir com as ações no âmbito das Promotorias de Tutela Coletiva e das coordenações do CAO Infância. Assim, a atuação dos profissionais não fica restrita ao atendimento das requisições apresentadas por meio dos formulários de solicitação, conforme explicitado no Plano de Trabalho da equipe de Serviço Social:

[...] Equipe Técnica também presta assessoramento ao CAO em ações relacionadas à gestão do Módulo Criança e Adolescente (MCA/MPRJ), bem como, eventualmente, em ações que o CAO Infância desenvolve em conjunto com outras instâncias do MPRJ (Assessoria de Direitos Humanos e Minorias, Coordenadoria de Planejamento

15 Ordem de Serviço CAOPJJ N. 01/2014: Disciplina o exercício da função de assessoramento técnico nas áreas de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social pelos profissionais lotados junto ao Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude e regulamenta o sistema de atendimento de solicitações.

16 Ordem de Serviço CAOPJJ n° 01/2017, de 09 de outubro de 2017, que a Altera a Ordem de Serviço n° 01/2014.

Estratégico, dentre outros) e com órgãos externos e outras instituições. Neste último caso, cabe ressaltar a participação da Equipe em diversos Grupos de Trabalho e Fóruns Interinstitucionais que tratam de temáticas afetas aos direitos humanos de crianças e adolescentes, com a finalidade de prestar assessoramento aos membros do Ministério Público na condução de encaminhamentos alinhados à missão institucional de assegurar a tutela dos direitos fundamentais e dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com ênfase na defesa da efetividade das políticas de educação, saúde e assistência social (2019: 8).

O processo de trabalho coletivo de profissionais com formações diversas requer permanente planejamento e monitoramento das ações, de modo que os enfrentamentos, inerentes às instituições do Sistema de Justiça, não comprometam o alcance dos objetivos traçados, a partir do entendimento da necessidade de alinhamento quanto à direção desse trabalho. Importante salientar que o alinhamento aqui tratado difere da uniformização, que pode resultar na diluição das especificidades profissionais na visão institucional. A experiência de trabalho vivenciada e descrita neste artigo consiste em uma atuação marcada pela realização de reuniões de planejamento e debates, nos quais são identificadas as especificidades e possibilidades de intervenção, por área profissional, não apenas para responder às demandas institucionais, mas também propor aos membros do Ministério Público ações no âmbito das políticas públicas, visando assegurar os direitos de crianças, adolescentes e suas famílias.

Tanto as reuniões de planejamento como as atividades de educação permanente favorecem a atuação interprofissional, evitando-se a sobreposição de ações ou o isolamento dos profissionais – uma tendência nas instituições em que a organização do trabalho em equipe se dá pela mera distribuição dos procedimentos administrativos ou demandas. A identificação dos limites das atribuições e competências de cada área profissional é indispensável para o êxito desse trabalho, no qual são identificadas muitas possibilidades de colaboração.

O reconhecimento desse limite pelos membros do Ministério Público é ponto de atenção permanente no processo de trabalho da Equipe Técnica. Assim, a organização do trabalho e o planejamento têm sido fundamentais para que não se corra o risco de ultrapassar os limites da atuação de cada profissional. Para tanto, o diálogo é primordial, de modo que as reuniões entre integrantes da mesma profissão, bem como as reuniões gerais, com a participação dos profissionais das três áreas que compõem a Equipe, são espaços de troca, debates e planejamento, como já mencionado. Outro aspecto importante desse trabalho é o registro das ações. A sistematização contribui para que cada área não “invada” e nem seja “invadida”, ainda que o caminho seja na mesma direção. Essa dinâmica de trabalho, incorporada pelos integrantes da Equipe e reconhecida pela coordenação do CAO Infância, tem contribuído para que membros do MPRJ reconheçam a necessidade de cada profissão, em suas especificidades, ao formalizarem as solicitações de assessoramento.

3.1. O PROCESSO DE ALINHAMENTO PROFISSIONAL

Conforme exposto, a Equipe Técnica passou por transformações que propiciaram o alinhamento das ações desenvolvidas. A ampliação do grupo de profissionais se relaciona com as demandas direcionadas a esta Equipe, que se apresentam de modo mais intenso e complexo, com o passar dos anos, requerendo o desenvolvimento de ações de supervisão técnica para o alinhamento pretendido. A instituição da figura do supervisor técnico somada à classificação dos documentos técnicos representa um marco na consolidação do trabalho interprofissional no CAO Infância do MPRJ.

Com a expedição da Ordem de Serviço do CAO Infância nº 01/2017, houve o reconhecimento formal do trabalho realizado desde o ano 2015 pela profissional que assumiu a função de supervisão, com ênfase nas ações de planejamento, por meio de reuniões mensais e extraordinárias com toda a Equipe Técnica e fomento ao cumprimento de uma agenda de reuniões de trabalho periódicas internas de cada uma das equipes.

É importante apontar algumas das atribuições do(a) supervisor(a) técnico(a): Planejar o atendimento às demandas das coordenações do CAO Infância, em conjunto com os demais integrantes da Equipe Técnica, imprimindo um direcionamento alinhado ao trabalho; orientar o trabalho da Equipe, buscando o alinhamento das ações desenvolvidas por assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, na perspectiva do assessoramento técnico; apresentar às coordenações do CAO Infância propostas para o aprimoramento do assessoramento técnico e a formação continuada dos integrantes da Equipe; Coordenar as reuniões da Equipe Técnica, promovendo o debate dos temas afetos à área da Infância e Juventude e o planejamento das ações de assessoramento aos órgãos de execução.

Entre essas atribuições, cabe destacar o fomento às atividades de formação continuada. A despeito de muitos dos profissionais possuírem especialização lato ou stricto sensu em temáticas que mantêm relação com as competências e atribuições profissionais e com a política da infância e juventude, os desafios colocados pelas demandas por assessoramento técnico requerem a qualificação permanente desses profissionais, para que haja um aprimoramento contínuo. Desse modo, a participação em espaços de formação é incorporada ao cotidiano de trabalho da Equipe Técnica, tanto por meio de eventos (congressos, simpósios, encontros, fóruns, cursos livres etc.) como de cursos de formação especializada (pós-graduação lato e stricto sensu). Ademais, nos últimos dois anos também foi incorporada à agenda de atividades a realização de Encontros de Estudos, organizados pelos integrantes da própria Equipe, cujos temas e profissionais convidados são definidos nas reuniões de planejamento. A título de exemplo, no primeiro semestre de 2020 foram realizados dois Encontros, com os seguintes temas: “Inclusão Escolar: Desafios para a inserção e o atendimento qualificado de crianças e adolescentes”, com os professores Flávia Dutra (UERJ), Giovanna Marafon (UERJ) e Felipe Di Blasi (SME/RJ), e “Quesito Raça/Cor”, com a professora Ana Paula Procópio (UERJ). Além dos profissionais convidados, participam desses encontros apenas os integrantes da Equipe Técnica.

Em decorrência das ações de planejamento, que viabilizaram o alinhamento do trabalho, foi elaborado, coletivamente, documento contendo a classificação dos documentos técnicos produzidos por assistentes sociais, psicólogos(as) e pedagogas do CAO Infância, posteriormente incorporado à Ordem de Serviço supramencionada.

A taxonomia dos documentos técnicos expressa a intencionalidade do trabalho profissional e facilita o diálogo com os promotores de justiça no processo de requisição do trabalho. Desse modo, as respostas às requisições encaminhadas à Equipe Técnica são atendidas por meio de 06 documentos técnicos, conforme expresso na Ordem de Serviço CAOPJIIJ nº 01/2017:

Síntese Informativa: Documento produzido para prestar informações que não se configuram como posicionamento técnico. Pode ser utilizada para informar a impossibilidade de realização de procedimentos técnicos tais como vistorias institucionais e domiciliares, indicar a insuficiência de elementos documentais e de outra natureza que permitam a efetiva realização do trabalho de assessoramento técnico; ou ainda, prestar informações de natureza administrativa e/ou operacional que se relacionem à Equipe Técnica do CAO Infância;

Informação Técnica: Documento produzido a partir da análise técnica de uma situação concreta a partir de prova documental preexistente. Apresenta a avaliação especializada e o posicionamento técnico à luz das normativas correlatas, bem como dos conhecimentos teórico-metodológicos afetos à área responsável por sua elaboração;

Orientação Técnica: Documento produzido a partir de interpretações consolidadas pelos integrantes da Equipe Técnica do CAO Infância com o objetivo de orientar o CAO e os órgãos de execução quanto a aspectos relacionados à política de atendimento ao público infantojuvenil. Tais documentos abordam, em geral, questões que demandam posicionamento técnico a partir da conjugação de elementos normativos e teórico-metodológicos afetos às áreas do conhecimento que compõem a equipe técnica;

Relatório Técnico: Documento produzido para apresentar posicionamento em casos concretos de natureza individual e institucional a partir da realização de diversos procedimentos técnico-operativos (vistorias, visitas domiciliares, entrevistas, reuniões). Nesta categoria se enquadram os documentos produzidos para ofertar posicionamento profissional sobre situações que envolvam crianças e adolescentes, bem como os produzidos por ocasião das vistorias técnicas com o intuito de avaliar a qualidade do atendimento prestado pelas instituições, órgãos, unidades, serviços, programas e projetos voltados para o público infantojuvenil. Também se incluem os documentos produzidos para sistematizar a participação em reuniões de trabalho nas quais foram emitidos posicionamentos técnicos dos profissionais;

Síntese Avaliativa: Documento elaborado para avaliar determinada política de atendimento ao público infantojuvenil, contendo informações sobre um conjunto amplo de variáveis e indicadores que são fundamentais para a identificação de problemas que dificultam a implementação de uma política de atendimento de qualidade. O documento também apresenta sugestões e estratégias que podem ser incorporadas na atuação ministerial para promover a adequação da política, tanto ao nível microterritorial quanto ao nível municipal;

Análise Sintética: este documento técnico tem como objetivo avaliar aspectos específicos de determinada política de atendimento ao público infantojuvenil, contendo informações sobre um conjunto mais restrito de variáveis e indicadores, eleitos para atender a uma demanda mais definida e limitada. Apresenta um recorte específico quanto aos aspectos que interferem na qualidade de determinada política de atendimento. Também apresenta sugestões e estratégias que podem ser incorporadas na atuação ministerial para promover a adequação da política o nível micro territorial e municipal.

Entre os documentos supracitados, cabe salientar a utilização dos dois últimos “como instrumento estratégico no processo de fomento à adequação da política de alinhamento ao público infantojuvenil, o que revela a peculiaridade do trabalho de assessoramento desenvolvido pela Equipe Técnica do CAO Infância.”¹⁷

Outrossim, esses documentos técnicos, contendo análises, considerações, sugestões e propostas de atuação, auxiliam no reconhecimento e consolidação do trabalho desenvolvido e são fontes de consultas entre os profissionais, de forma que este acervo é utilizado para retomar propostas, apontar caminhos já trilhados, que muitas das vezes pode ser instrumento na interlocução com os promotores de justiça na defesa dos posicionamentos técnicos, visando à adequação e/ou implementação de programas e serviços voltados para crianças, adolescentes.

Os tipos mais produzidos de documentos no cotidiano da Equipe são os Relatórios Técnicos, utilizados para sistematizar as opiniões profissionais formadas após a realização de: vistorias técnicas, estudos sociais, psicológicos e pedagógicos e reuniões institucionais ou interinstitucionais, quando estas contam com a participação de assistentes sociais e/ou psicólogos(as) e pedagogas da Equipe na condição de assessores técnicos. A utilização recorrente desse tipo de documento é indicativo de uma atuação voltada para a avaliação da qualidade da política de atendimento ao público infantojuvenil, com relatórios que avaliam entidades, programas, serviços e órgãos do SGDCA: serviços de acolhimento, unidades de cumprimento de medidas socioeducativas, programas de apoio socioeducativo, clubes de futebol com centro de treinamentos para adolescentes, Conselhos Tutelares, dentre outros.

No que diz respeito aos documentos técnicos e ao alinhamento das ações profissionais, cabe ainda destacar a atuação da Equipe no período da pandemia em decorrência do novo coronavírus (COVID-19), decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020. Em decorrência da pandemia, medidas de isolamento e distanciamento social, para prevenção do contágio, foram adotadas por diversos órgãos e instituições, seguindo orientação das autoridades de saúde. Conforme disposto na Resolução Conjunta GPGP nº 23, de 22 de março de 2020, as atividades presenciais nos órgãos de execução e administrativos do MPRJ foram suspensas e os membros e servidores, majoritariamente, passaram a exercer suas funções em Regime Diferenciado de Teletrabalho (RDT/MPRJ). O acesso presencial aos referidos órgãos passa a ser excepcional, até ulterior deliberação.

Logo no início do período pandêmico foi franqueado aos servidores e membros do MPRJ acesso à plataforma *Teams*, que permitiu aos integrantes da Equipe Técnica a manutenção das reuniões de planejamento por meio da referida ferramenta de tecnologia virtual. Assim, além de concluir documentos e estudos técnicos em andamento, a plataforma foi utilizada para o planejamento das ações de assessoramento no período pandêmico, quando foi instalado um gabinete de crise no âmbito da instituição.

Ainda que a Equipe não tenha sido acionada num primeiro momento para prestar assessoria aos promotores de justiça nesse período, seus integrantes se reuniram para debater o contexto da crise de saúde, os impactos na população e suas repercussões na atuação ministerial e, conseqüentemente, no trabalho de assessoramento técnico. Assim, quando iniciaram as primeiras solicitações os profissionais já haviam identificado possibilidades de assessoramento técnico. Neste período, o tipo de documento mais elaborado foi a Informação Técnica, contendo posicionamento com sugestões para as recomendações ministeriais ao órgão da Assistência Social responsável pela política de acolhimento institucional e familiar e pelo atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua. Esse tipo de documento também foi utilizado para responder às demandas de assessoramento na fiscalização dos órgãos e serviços responsáveis pela execução das medidas de internação e de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade.

No mesmo período foram elaboradas 02 Orientações Técnicas acerca de questões não relacionadas ao período pandêmico, uma delas já estava em andamento antes da pandemia e a outra foi elaborada para responder à demanda da coordenação do CAO no início desse período: "Orientação Técnica sobre aspectos relativos às culturas itinerantes de etnia cigana e a garantia de direitos de

crianças e adolescentes” e “Orientação técnica em relação a utilização do nome social e da inclusão da informação da identidade de gênero no sistema Módulo Criança Adolescente (MCA)”¹⁸. Esses documentos técnicos foram elaborados a partir de demandas individualizadas dos órgãos solicitantes, mas, em consonância com a perspectiva de assessoramento técnico aqui defendida, os profissionais envolvidos (assistente social, psicóloga e pedagoga, no primeiro, e assistente social e psicóloga no segundo) identificaram que as temáticas tinham relação com a atribuição dos promotores de justiça da Infância e Juventude em âmbito estadual, o que justificou a opção pelo tipo de documento.

No período da pandemia também não houve interrupção no processo de formação permanente dos profissionais, de modo que a participação em seminários, rodas de conversas, cursos e *lives* foi incluída na agenda de atividades da Equipe Técnica. Cabe destacar as atividades promovidas pelo Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso (IERBB/MPRJ), com temas relevantes para a atuação ministerial no contexto da pandemia do novo coronavírus.

A experiência de trabalho no período pandêmico evidenciou a dinâmica incorporada pela Equipe, no que tange às ações e atividades de planejamento coletivo. Assim, independente das aquisições efetivadas por meio dos procedimentos administrativos, a equipe foi capaz de se antecipar às demandas, numa perspectiva propositiva - uma das características do(a) assessor(a) técnico(a).

Ressalta-se, porém, que a efetivação das propostas de atuação apresentadas só é possível em razão da interlocução permanente com os promotores de justiça responsáveis pelas coordenações do CAO Infância, assim como com aqueles que atuam nos órgãos de execução. Essa interlocução é imprescindível para o trabalho de assessoramento técnico, conforme afirma Matos (2009):

[...] o processo de assessoria é cotidianamente construído com os sujeitos fundamentais – os assessorados – e estes têm autonomia em acatar ou não as proposições da assessoria. Esse processo deve ser franco e aberto, por ambos os lados. O assessor é um sujeito propositivo, mas que só terá êxito nesta atividade se tiver interlocução com quem assessorar. Para tanto, fundamental é a adoção de estratégias de trabalho participativas (2009:12).

3.2. AS AÇÕES DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO

Como já mencionado, a Equipe Técnica presta assessoramento ao CAO Infância, inserido na estrutura organizacional do MPRJ como órgão administrativo, mas também aos órgãos de execução, neste caso as Promotorias de Justiça com atribuição na área da Infância e Juventude, e a outros órgãos com atribuição no planejamento institucional e na assessoria em direitos humanos.

No que tange às ações junto ao CAO Infância, é importante destacar que a partir do ano 2017 este órgão passou a ser constituído por duas coordenações distintas: uma voltada para a matéria não infracional e a outra para a matéria infracional. Esta nova formatação não trouxe impactos administrativos para a Equipe, uma vez que não refletiu na sua composição ou organização. Não obstante, trouxe alterações na dinâmica do assessoramento prestado, uma vez que as coordenações apresentam ações distintas no Plano Geral de Atuação (PGA) e estratégias específicas para efetivação das ações contidas no

¹⁸ O MCA é um cadastro on-line que contém dados dos programas de acolhimento e de cada criança e adolescente acolhido no Estado do Rio de Janeiro. É um sistema destinado a atender todos os órgãos da rede de proteção da criança e do adolescente envolvidos com as medidas de acolhimento, que podem trabalhar integrados *on-line* pela busca do direito à convivência familiar. (In: <http://mca.mp.rj.gov.br/sobre-o-mca/apresentacao/>).

referido Plano. A título de exemplo, vale citar as ações do PGA 2018-2019: A coordenação não infracional elegeu como prioridade incrementar a atuação na saúde pública, com o fomento à implementação dos Centros de Atendimento ao Adolescente e à Criança (CAAC) – vítimas de violência sexual, enquanto a coordenação da área infracional definiu como prioridade o fomento à descentralização das unidades de cumprimento das medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade, com o objetivo de assegurar a observância aos direitos e garantias fundamentais dos adolescentes institucionalizados.

Para a efetivação das ações e das metas definidas no PGA os coordenadores solicitam o assessoramento técnico dos integrantes da Equipe Técnica, o que resulta em reuniões de planejamento com a coordenação e entre os profissionais da Equipe. Algumas dessas ações resultam no assessoramento técnico na elaboração de materiais de apoio e orientação aos promotores de justiça. Como exemplo, vale mencionar a “cartilha” que trata do Sistema Socioeducativo, elaborada com o objetivo de fomentar a fiscalização e o fomento às medidas socioeducativas em meio aberto.¹⁹

Além das ações diretamente relacionadas ao PGA, as coordenações do CAO Infância demandam assessoria técnica nas reuniões internas e com órgãos externos. Assim, integrantes da equipe participam de fóruns, comissões e grupos de trabalho interinstitucionais, tais como: Comissão Interinstitucional da Criança e do Adolescente Vítima (CICAV); Comissão de Valorização da Primeira Infância (COVPI) – ambas organizadas no âmbito do Tribunal de Justiça; Fórum Maternidade, Drogas e Convivência Familiar; Fórum Estadual de Saúde Mental; Força Tarefa da Infância/MPRJ. Em decorrência da expertise da Equipe Técnica, alguns integrantes são convidados a participar de comissões e grupos de trabalho institucionais não restritos à área da Infância e Juventude: Comissão Permanente Multidisciplinar de Acessibilidade (CPMA/MPRJ) e Grupo de Trabalho Relações Étnico Raciais coordenado pela Assessoria de Direitos Humanos e de Minorias/MPRJ.

É importante ainda salientar a participação de integrantes da Equipe em projetos do CAO Infância, entre os quais merece destaque o Projeto Panorama, ainda em fase de implantação.

No que se refere ao assessoramento prestado aos órgãos de execução, a vistoria técnica com o objetivo de avaliar as condições de funcionamento e de atendimento dos programas serviços e projetos destinados às crianças e adolescentes, é uma das principais frentes de trabalho para os profissionais da Equipe Técnica. No entanto, essa avaliação também é realizada, ou complementada, por meio de outras atividades, como reuniões institucionais e interinstitucionais com pautas afetas ao funcionamento da política em questão.

Observa-se que, devido às publicações de resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que tratam da periodicidade das fiscalizações nos serviços e programas de acolhimento e socioeducativo, houve refreio nas solicitações para avaliação dos outros programas de atendimento ao público infantojuvenil nos últimos anos, o que reduz o potencial de identificação dos entraves e fragilidades na política de atendimento pela Equipe, ainda que as estratégias de assessoramento estejam voltadas para ampliar o foco de análise, indicando a relação entre os diferentes programas e serviços e a relevância dos mesmos na garantia de direitos.

Os órgãos de execução demandam ainda ações de assessoramento em resposta às demandas de natureza individual, oriundas das denúncias de violências, que só se justificam em razão de entraves no funcionamento da rede de atendimento. Desse modo, a criação de estratégias, que sejam efetivadas em ações, para o fomento à constituição de redes de atendimento integral é um desafio a ser enfrentado pela instituição. Somente com o monitoramento e a avaliação do trabalho desenvolvido é possível contribuir na definição dessas estratégias.

19

Em 2018 foi elaborada a cartilha “SINASE: Impactos e Alterações na Política Municipal de Atendimento Socioeducativo.

O processo de monitoramento e avaliação das ações da Equipe Técnica se relaciona com o planejamento anual das atividades, a partir de prioridades identificadas no processo de assessoramento e, também, levando-se em conta o planejamento institucional disposto no PGA. Nesse processo, são utilizadas algumas estratégias, com vistas ao monitoramento e à avaliação, que orientam novas ações de planejamento, ou mesmo os ajustes necessários nas metas previamente definidas, tais como: Elaboração de Propostas de Atuação para atender demandas dos órgãos (CAO Infância, Promotorias, Procuradorias etc.). Esses documentos contêm objetivos, metas e prazos que possibilitam a aferição dos resultados e o reordenamento das ações diante dos entraves encontrados na execução dos trabalhos técnicos; reuniões de planejamento, monitoramento e avaliação das propostas de atuação. Nessas reuniões são discutidos os aspectos identificados como facilitadores e obstrutores do trabalho, bem como as estratégias de enfrentamento para superação dos óbices; elaboração de Relatórios Anuais de Atividades, em que são sistematizados os dados e informações, o que favorece a realização do monitoramento e da avaliação acerca dos limites e possibilidades da atuação profissional, bem como o processo de refinamento, alinhamento e identificação de prioridades da agenda técnico-profissional.

Os Relatórios Anuais dão visibilidade aos impactos e resultados do assessoramento técnico e facilitam o monitoramento e a avaliação acerca dos limites e possibilidades da atuação profissional. Assim, favorecem o processo de refinamento do alinhamento do trabalho desenvolvido e a identificação das prioridades da agenda técnico-profissional, de cada equipe. Mais recentemente, além dos relatórios anuais, por equipe, passou-se à elaboração de relatórios trimestrais, atendendo agora a uma demanda institucional, que de igual modo tem servido ao processo avaliativo permanente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sistematização da trajetória da Equipe Técnica do CAO Infância evidencia dificuldades para a consolidação de uma atuação interprofissional, mas também indica avanços ao longo dos 26 anos, desde que se iniciou o trabalho de assessoramento técnico no MPRJ. O alinhamento da atuação de profissionais com formação em áreas distintas, sem que as profissões de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social se diluam em meio às requisições institucionais, é um dos avanços identificados. Entretanto, a garantia da especificidade profissional nesse contexto se coloca como um desafio constante, que só pode ser enfrentado com a manutenção dos diferentes espaços para a interlocução, reflexão e planejamento.

A experiência profissional em curso aponta para outros desafios, para uma atuação que visa garantir os direitos de crianças e adolescentes. A pandemia COVID-19 expôs a distância entre os ditames legais e a realidade de crianças e adolescentes que têm seus direitos cotidianamente violados, a despeito dos 30 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente. A efetivação do que está disposto no Estatuto exige esforços coletivos no enfrentamento dos entraves que têm inviabilizado essa efetivação. Nesse processo de construção de uma atuação profissional que faça frente aos entraves identificados, para uma política de atendimento que responda às demandas desse público, identificamos alguns desafios:

- O ingresso de assistentes sociais, pedagogo(as) e psicólogos(as) no quadro de servidores do MPRJ por meio de concurso público;
- Formação de equipes interprofissionais para atuar nos setores do MPRJ precedida de

planejamento, incluindo-se apoio institucional para a criação de espaços para o debate acerca dos limites e possibilidades do trabalho coletivo ou em cooperação;

- Que a política institucional de Educação Permanente incorpore as demandas dos assessores técnicos em matéria de Pedagogia, Psicologia e de Serviço Social por uma formação que possibilite atender a demandas complexas que requerem conhecimentos sobre políticas públicas, planejamento, orçamento e financiamento, gestão, direitos humanos, e outras temáticas relevantes para a atuação na seara ministerial.

- Articulação entre os profissionais das profissões supracitadas, no sentido de promover encontros estaduais para tratar de questões atinentes ao exercício profissional no MPRJ, por profissão e por equipe interprofissional.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069/1990. Brasília. Presidência da República, Brasília, 1990.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113/2006. Brasília: CONANDA, 2006.

MATOS, Maurílio Castro de. Assessoria e Consultoria: reflexões para o Serviço Social. In: Assessoria, Consultoria e Serviço Social. Rio de Janeiro, 7 letras, 2006, 26-61.

_____. Assessoria, consultoria, auditoria e supervisão técnica. In: ABEPSS; CFESS. (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. 1ed. Brasília: ABEPSS / CFESS, 2009, v. 01, p. 001-760.

SANTOS, Saulo Oliveira dos, ALVARENGA, Júlia Muniz de. Relatório do Encontro Nacional dos psicólogos do Ministério Público e Projeto para Encontro Regional dos psicólogos. Equipe de Psicologia do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, fevereiro de 2020 (*mimeo*).

SICILIANO, Julie C. Vinhaes, RIBEIRO, Paola Wogel. Plano de Trabalho da Equipe de Pedagogia do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Biênio 2019/2021. Rio de Janeiro, maio 2019 (*mimeo*).

SILVA, Anália dos Santos; SILVA, Márcia Nogueira da. O Serviço Social no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Projeto Ético-Político e Profissional: Relato de uma experiência. In: Revista do Ministério Público. Nº 23 (jan/jun 2006). Rio de Janeiro: MPRJ, 2006.

SILVA, Anália dos Santos et.al. Plano de Trabalho da Equipe de Serviço Social do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, janeiro de 2019 (*mimeo*).

SILVA, Anália dos Santos, FRANCO, Elisa Nolasco & SILVA, Márcia Nogueira da. Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, mimeo, 2011.

SILVA, Márcia Nogueira da. Assessoria em Serviço Social: Breves notas sobre o trabalho profissional na área de infância e juventude no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. In: Serviço Social: temas, textos e contextos. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

TEJADAS, Sílvia da Silva. Serviço Social e Ministério Público: Aproximações mediadas pela defesa e garantia de direitos humanos. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 115, p. 462-486. São Paulo, 2013.

O PEDAGOGO NO ASSESSORAMENTO TÉCNICO AOS PROMOTORES DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Julie Caroline Vinhaes Siciliano, Pedagoga¹

Paola Wogel Ribeiro, Pedagoga²

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo conhecer sobre a atuação da Pedagogia a partir da experiência da assessoria técnica prestado pelas pedagogas lotadas no Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e Juventude (CAOPJIJ) e integrantes da Equipe Técnica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), no que tange ao aprimoramento cada vez maior na garantia e da defesa dos direitos humanos da Infância e Juventude, desvelando no âmbito do Ministério Público que a educação não é somente escolar, tanto nas políticas públicas quanto nas relações humanas e sociais.

O presente trabalho buscará corroborar como a pedagogia ultrapassa os limites da escola e passa a ter várias possibilidades de atuação no universo não escolar, em uma atuação para além da sala de aula e do cotidiano educacional institucionalizado. Quando um pedagogo assume uma função em ambientes não escolares, em específico no atendimento a crianças e adolescentes, ele precisa desenvolver habilidades, amplificar suas percepções e conhecimentos para além das questões escolares e ampliar as perspectiva sobre os direitos inerentes aqueles sujeitos, embasado nos documentos norteadores dos direitos da criança e do adolescente, dos estudos realizados na área e da busca por novas percepções. Nesse espaço, cabe ao pedagogo, criticar, fomentar e propor ações que possibilitem o planejamento de ações socioeducacionais em defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Historicamente observamos que depois da Segunda Guerra Mundial, a expansão educativa foi considerada como uma necessidade para o crescimento econômico. Gastar em educação seria investir, tanto ao nível individual, quanto social. Dessa forma, a democratização e o desenvolvimento econômico apareceram como os objetivos básicos da política educacional. Com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), torna-se oficial a universalização do acesso à educação, que propiciou grande desenvolvimento do sistema educacional no brasileiro, visando à escola como um ambiente de participação social, valorizando a democracia, o respeito a pluralidade cultural e a formação do cidadão, dando mais essência e significado para os educandos.

¹ Pedagoga, graduada pela Universidade Cândido Mendes. Pós-Graduada em Direito da Infância e Juventude pelo Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, integrante da Equipe Técnica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, lotada no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Infância e Juventude.

² Pedagoga graduada pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Pós-graduação em Gestão de Projetos pela Universidade Veiga de Almeida, integrante da Equipe Técnica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, lotada no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Infância e Juventude.

Diante disso, podemos observar que ao longo dos anos a educação destaca-se com a criação por parte dos governos de inúmeros programas com a finalidade de melhorar a qualidade dos ensinamentos nas escolas públicas brasileiras, pois se acredita que um país para se evoluir necessita de uma educação de qualidade. Nenhum país progride com uma educação precária, todas as pessoas necessitam e tem por direito, acesso, no mínimo, a educação básica.

As autoridades nacionais e locais responsáveis pela educação têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica a todos, mas não se pode esperar delas que proporcionem a totalidade dos elementos humanos, financeiros e organizacionais necessários para essa tarefa. Será necessária a harmonização de ações entre todos os subsetores e todas as formas de educação (...) a harmonização de ações entre o Ministério da Educação e outros ministérios (...) a cooperação entre organizações governamentais e não governamentais, o setor privado, as comunidades locais, os meios de comunicação, os grupos religiosos e a família (...). (Declaração Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien. UNESCO, 2002:125).

Nessa perspectiva, acreditamos que a educação seja uma ferramenta fundamental e de extrema importância para contribuir para o desenvolvimento social humano, assim como os facilitadores dela. Como um dos objetivos, a educação, busca a promoção das mudanças desejáveis e relativamente permanentes nos indivíduos, que venham a favorecer o desenvolvimento integral da sociedade. Além disso, contribui também para a construção da cidadania, onde nos espaços de aprendizagem formal e não formal, sua ação e reflexão poderão colaborar com uma educação libertadora, onde os cidadãos possam descobrir a sua real capacidade de compreender o mundo em que vive. Além disso, percebe-se ainda que por meio da educação o ser humano incorpora dimensões integradas como as competências intelectuais, afetivas e éticas, que nos permite desenvolver mudanças ao meio em que vivemos.

A pedagogia social é um reflexo desse conhecimento pedagógico e realiza-se em todos os contextos nos quais se desenvolve a vida do ser humano. Apesar de sua larga contribuição nos espaços não formais de educação reconhecemos que não se pode definir exclusivamente por opção prática a pedagogia social para espaços não escolares, pois, refere-se à socialização do sujeito, a partir da perspectiva de inadaptabilidade social e sugere o conhecimento da ação sobre os seres humanos em situação de conflito ou necessidade social. A sociedade de hoje é pedagógica, há muito mais educação fora do que dentro do sistema escolar, essa noção é reforçada quando lembramos o objetivo da educação “ao longo da vida” relatado no Relatório da UNESCO³. Nesses tempos, a educação social deve mediar uma aprendizagem para o “ser” e para o “conviver” em comunidade. O objetivo maior que persegue a educação social pode sintetizar-se como uma contribuição para que o indivíduo se associe no meio social com capacidade crítica para melhorá-lo e transformá-lo, entendendo que:

Os problemas educacionais não têm origem exclusivamente na educação, mas busca-se resolvê-los apenas com reformas educacionais. O tema do abandono precoce da escola é um exemplo paradigmático desta situação um alto percentual de fracasso escolar tem sua origem direta nas carências econômicas, sociais e culturais que sofrem determinados grupos da população. (UNESCO, 2002:102)

3 Relatório da UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, que aqui chamaremos de Relatório Delors, foi elaborado no ano de 1996 em que especialistas em educação de diferentes países traçaram orientações sobre a educação mundial.

Neste sentido, a busca pelos direitos humanos no Brasil é ainda uma luta em curso, merecedora da perseverança e obstinação de todos os que acreditam na transformação humana através das variadas formas de educação. O trabalho de assessoria que vem sendo construído, se insere na garantia da qualidade do atendimento às crianças e adolescentes através da proteção e manutenção dos direitos fundamentais por instituições, órgãos e políticas públicas voltadas para o público infanto-juvenil.

Cabe destacar que este artigo se constitui enquanto ferramenta importante de amadurecimento da profissão nesse espaço institucional, visto que as discussões sobre o Pedagogo no Ministério Público, especialmente na área da infância e juventude, são ainda insipientes e portanto ainda há caminhos a se percorrer na construção e fortalecimento na identidade profissional em matéria de pedagogia.

2. CONHECENDO A PEDAGOGIA

Para compreender as variadas e possíveis atuações do profissional de pedagogia é necessário pontuar que o pedagogo é um profissional cuja formação é voltada para os assuntos relacionados à Educação por excelência, trata-se de uma Licenciatura, cuja grade curricular atual estipulada confere ao pedagogo, de uma só vez, a escolher, as habilitações em educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, coordenação educacional, gestão escolar, orientação pedagógica, pedagogia social e supervisão educacional. O pedagogo também pode lecionar na falta de professores as disciplinas que fazem parte do Ensino Fundamental e Médio, além de se dedicar à área técnica e científica da Educação, como por exemplo, prestar assessoria educacional. Devido a sua abrangência, a Pedagogia engloba diversas disciplinas, que podem ser reunidas em três grupos básicos: disciplinas filosóficas, disciplinas científicas e disciplinas técnico-pedagógicas.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação do pedagogo, aprovada em dezembro de 2005, destacam que a formação do Pedagogo, deve propiciar estudos de campos do conhecimento, tais como o filosófico, o histórico, o antropológico, o ambiental-ecológico, o psicológico, o linguístico, o sociológico, o político, o econômico, o cultural, para nortear a observação, análise, execução e avaliação das práticas educativas e de suas repercussões ou não em aprendizagens. Bem como orientar práticas de gestão de processos educativos escolares e não escolares, além da organização, funcionamento e avaliação de sistemas e de estabelecimento de ensino.

Em relação à atuação do pedagogo em espaços não escolares, o mesmo documento, ressalta que o perfil profissional deverá contemplar consistente formação teórica, diversidade de conhecimentos e de práticas, que devem se articular. Nesse sentido a Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006 que destacam as seguintes questões: gestão educacional, entendida numa perspectiva democrática, que integre as diversas atuações e funções do trabalho pedagógico e de processos educativos escolares e não escolares, especialmente no que se refere ao planejamento, à administração, à coordenação, ao acompanhamento, à avaliação de planos e de projetos pedagógicos, bem como análise, formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e institucionais na área de educação.

Faz parte da formação, e é base da atuação, do pedagogo a busca pelo conhecimento prévio sobre a temática e o planejamento de ações que indiquem proposições. A formação integral do Pedagogo exige, sobretudo, uma avaliação sobre a situação de vulnerabilidade e análise sobre as necessidades, identificando as situações que envolvam crianças e adolescentes com direitos violados e/ou ameaçados.

A educação contemporânea reconhece outros espaços de formação e informação par além do espaço formal. Em nossa sociedade existem três modelos de educação, que serão exemplificados a seguir. A educação é um fenômeno social, e como tal, só pode ser compreendida dentro do funcionamento geral da sociedade da qual faz parte. Isto reforça que as práticas educativas não se dão de formas isoladas das relações sociais e culturais que caracterizam a estrutura de uma sociedade.

A educação formal “é aquela estruturada, organizada, planejada intencionalmente e sistematicamente. Nesse sentido, a educação escolar convencional é tipicamente formal.” (LIBANEO, 2010, p.28). Ou seja, a educação formal é aquela ofertada nas escolas, baseadas em conteúdos determinados pelo Ministério da Educação, onde o aprendizado ocorre dentro de um ambiente institucional e que “espera-se além da aprendizagem efetiva(...), que haja uma certificação com a devida titulação que capacita os indivíduos a seguir para os graus mais avançados”. (GOHN, 2010, p.20-21).

A educação informal é a aprendizagem que acontece de forma espontânea, não sistematizada e não organizada propositalmente. Os “saberes adquiridos são absorvidos no processo de vivência e socialização pelos laços culturais e de origem dos indivíduos”. (GOHN, 2010, p.18). Nesse sentido, os agentes educadores são os pais, responsáveis, familiares, amigos, vizinhos, colegas de escola e outros.

Já a educação não formal é aquela que acontece fora do âmbito escolar, museus, ONGs, projetos sociais, culturais, esportivos, centros comunitários e outros ambientes onde a educação ocorre de forma socioeducativa a partir da problemática de assuntos do contexto social e familiar daquele grupo.

Ao contrário do ensino, que se esforça por repassar certezas que são reconfirmadas na prova, a aprendizagem gerada nos processos de educação não formal busca a necessária flexibilidade diante de uma realidade apenas relativamente formalizada valorizando o contexto do erro e da dúvida. (GOHN, 2015, p.18-19).

Com a intenção de refletir sobre a prática pedagógica em ambientes não escolares voltados a infância e juventude, tendo como referência a garantia e defesa de direitos da criança e do adolescente, o trabalho é fundamentado em diversos textos legais de âmbito internacional e nacional, como Estatuto da Criança e do Adolescente, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, Lei Brasileira de Inclusão, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Plano Nacional de Educação, Projeto Político Pedagógico ou Plano de trabalho das instituições e qualquer outro documento que seja norteador para o exercício da função.

Sobretudo, os profissionais que trabalham nesse sentido, devem ter em mente que existem várias “infâncias” e que devem ser considerados fatores como tempo, espaço e cultura em que as crianças e adolescentes estão inseridos. Essa concepção é fruto da dinâmica das relações sociais nas quais as crianças e os adolescentes exercem papel ativo como atores sociais, com características singulares, protagonista na sua própria vida, agente e produto da vida social. O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, consolida uma grande conquista dos direitos humanos da população infanto-juvenil, reconhecendo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais de pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO E A INSERÇÃO DO PROFISSIONAL DE PEDAGOGIA

O Ministério Público, consoante o art. 127, caput, da Constituição Federal, é 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 configurado, no Brasil, como instituição autônoma e independente, que não está subordinada aos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, o que lhe garante condições de fiscalizar de forma mais efetiva o cumprimento da lei. Sua ação finalística visa a defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, isto é, a função de defesa da sociedade no regime democrático instituído pela Constituição de 1988, tendo sua atuação comprometida com a defesa da cidadania e da dignidade da pessoa humana, se constituindo enquanto espaço privilegiado para a efetivação da política de atendimento delineada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A partir da década de 90 com a inserção de profissionais de nível superior inicia-se um processo de construção dos objetivos profissionais direcionada especificamente para instrumentalizar e subsidiar decisões aos procedimentos voltados para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, a atuação em matéria de pedagogia na Infância e Juventude inicia-se no ano de 2009 com a proposição de atuar conjuntamente com as áreas do serviço social e psicologia no assessoramento técnico as Promotorias de Justiça da Infância e Juventude e das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Educação.

Em 2011, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) através da Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011, dispôs sobre a atuação do membro ministerial na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e familiar, regulamentada no art.1º, § 5º sobre o assessoramento técnico, indicando a necessidade de atuação desse campo científico no assessoramento técnico as promotorias da infância e juventude.

Os profissionais de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia devem prestar assessoria técnica ao membro do Ministério Público na matéria de sua especialidade, com o objetivo de monitorar e avaliar a qualidade do atendimento prestado pelos serviços de acolhimento para o público infanto-juvenil, observando-se, prioritariamente, os seguintes critérios para a solicitação de seus serviços: I. Situações que demandem assessoria no processo de reordenamento dos serviços de acolhimento; II. Situações que demandem assessoria no processo de articulação entre os serviços de acolhimento e os responsáveis pela política de atendimento; III. Situações em que se dá o planejamento da implantação de serviços de acolhimento nos municípios; IV. Situações que demandem a avaliação dos serviços de acolhimento no contexto da política para a infância e juventude.

Contudo, a realização inerente ao assessoramento na matéria da Infância e Juventude pela Pedagogia passa a se delinear no final de 2013 a partir de uma mudança na direção do trabalho, que antes voltava-se para questões atinentes a avaliação pedagógica e se amplia de modo significativo em debruçamento realizado no ano subsequente, em documentos, roteiros e análises produzidos pelas equipes técnicas de assessoramento nas matérias do serviço social e

da psicologia, verificando a aplicação dos instrumentos nas inspeções e suas contribuições para a oferta de assessoria técnica aos Promotores de Justiça que tratam desta matéria. Nesse ínterim, com a criação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação, é designado uma nova equipe que passa a atender as demandas de tutela coletiva no âmbito das unidades escolares.

A efetivação do assessoramento na matéria em pedagogia na área da Infância e Juventude passa a se demarcar atuando a partir de 2015 nos serviços de acolhimento institucional e familiar de maneira a contribuir para a avaliação da qualidade do funcionamento das instituições, bem como atuando na avaliação da política de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, apesar da ausência de previsibilidade de pedagogos na Resolução nº 67 do CNMP.

Ademais, cabe sinalizar no que se refere aos serviços de acolhimento institucional e familiar, a equipe ainda busca a consolidação na participação mais ampla em vistorias, que ainda se restringem em algumas promotorias da infância e juventude.

Atualmente, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro conta com (02) duas profissionais contratadas para cargo em comissão para assessoria técnica em matéria de Pedagogia, lotadas no Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude.

4. IDENTIDADE PROFISSIONAL DA PEDAGOGIA NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO

A pedagogia na área da Infância e Juventude do Ministério Público têm como viés observar e problematizar a prática educativa, investigando-a sistematicamente e buscando encaminhamento num processo coletivo. A análise pedagógica não está restrita às escolas, diz respeito a todas as práticas educativas de uma sociedade, além de potencializar a ação educacional com fins educativos, tendo em vista um projeto de formação de sociedade.

Nos dias atuais pode se entender aonde houver uma prática educativa está presente uma ação pedagógica. Logo, o processo de ensino-aprendizagem é vivenciado não somente dentro da escola, mas é uma ação que acontece em todo e qualquer setor da sociedade, que se caracteriza como a sociedade do conhecimento, porque educação formal e não formal caminham paralelamente e torna a educação um dos principais instrumentos contra a desigualdade social.

Do Pedagogo que atua na área espera-se uma atividade de reflexão que aposta na organização das ações institucionais em consonância com o proposto pela própria instituição. Realizando a análise de seus documentos norteadores, as construções individuais com a participação de seus atores envolvidos entre outras ações de cunho propositivo para assim estabelecer uma linha próxima entre a garantia de direitos e o processo de inclusão social. A partir desse reconhecimento, o Pedagogo para o alcance dos objetivos traçados, norteará suas ações através de metas, estratégias, sugerindo articulações e parcerias para a garantia dos direitos aos serviços assistenciais de qualidade.

Para o perfil do pedagogo com atuação no Ministério Público sinalizamos indicadores pautados nas Diretrizes Curriculares Nacionais, bem como nas demandas necessárias para atuação junto à equipe técnica do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público, consideramos as seguintes características de atuação: ter flexibilidade em suas ações; conhecimento e experiências relativos à gestão participativa; competência e habilidade na busca de soluções para os impasses enfrentados, compreensão do processo histórico, social, administrativo e operacional em que está inserido; comprometimento e envolvimento com o trabalho; ter uma comunicação clara e eficaz; conhecimento de princípios de educação popular; ter competência e habilidade para planejar, organizar, propor, monitorar, empreender.

Este assessoramento técnico refere a toda e qualquer participação em questões do âmbito de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Para subsidiar a atuação ministerial, as pedagogas junto com os demais profissionais de serviço social e psicologia, atuam de forma a assessorar os promotores da infância e juventude na realização de vistorias técnicas em serviços de acolhimento institucional e familiar, conselhos tutelares, unidades de cumprimento de medidas socioeducativas, em serviços de apoio socioeducativo em meio aberto, participação em reuniões, estudo de casos individuais e estudo sobre as políticas socioassistenciais.

A participação em reuniões, eventos temáticos e produção de material técnico, para subsidiar as ações de fiscalização e fomento a implementação e melhoria da qualidade de programas e serviços oferecidos no âmbito do Poder Executivo. (Silva, Franco, Silva, p. 20)

Essas ações resultam na elaboração de documentos técnicos (relatórios, orientações ou informações) que são utilizados como sustentação técnica para atuação dos promotores de justiça da infância e da juventude em matéria infracional e não-infracional como forma de subsidiar a sua tomada de decisão nas fiscalizações dos serviços e das políticas públicas.

Especificamente, no que tange aos serviços de acolhimento institucional, cabe enfatizar que entendemos a atuação pedagógica nesse espaço, não somente como função de verificação da escolarização, mas como facilitadora da promoção de um espaço institucional que seja educativo em sua totalidade, considerando todos os sujeitos e suas singularidades, as possibilidades das relações existentes (e daquelas possíveis construídas); analisando a pertinência dos projetos políticos pedagógicos e a construção dos mesmos conforme os parâmetros nacionais que indicam a profissionalização desses serviços que compõem a política de assistência social observando aspectos de articulação dos serviços com o sistema educacional e outros setores, a execução do Projeto Político Pedagógico ou Planos de trabalho que estejam atendendo as demandas particulares e aos objetivos determinados para o atendimento, como o fortalecimento da autonomia da criança e do adolescente, desligamento gradativo, manutenção dos vínculos familiares e comunitários, gestão do trabalho e educação permanente (seleção, capacitação e formação continuada dos educadores sociais), dentre outros aspectos.

No que tange à política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, o SINASE aponta a importância do caráter educativo das medidas socioeducativas em contraponto ao caráter sancionatório na privação de liberdade. A finalidade maior do processo educacional dos adolescentes privados de liberdade é a formação para a cidadania. Por tanto, neste sentido, atuamos de forma a observar a construção dos Projetos Políticos Pedagógicos das unidades do Departamento Geral de Ações Socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro

(DEGASE), construção dos Regimentos Internos, metodologia e logística de implementação do trabalho socioeducativo que visem desenvolver e/ou potencializar as competências sociais, pessoais, cognitivas e produtivas dos adolescentes, promovendo o desenvolvimento do senso crítico e a superação da situação de exclusão/vulnerabilidade. O desafio, neste campo, além de garantir o acesso à educação para adolescentes privados de liberdade, é oferecer uma educação na perspectiva emancipatória e de qualidade.

Neste sentido, tendo como perspectiva o direito a proteção integral dos adolescentes e o atendimento aos seus direitos, trabalhamos de forma a verificar o conjunto de ações sinalizadas pelo SINASE que possam promover a inserção dos adolescentes na educação formal, profissionalização, saúde, lazer e reinserção social e comunitária.

A concepção de educação, aqui entendida, enquanto fenômeno social que pautada na política nacional do Sistema de Garantias de Direitos deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação de qualidade, que ultrapasse os muros da escola, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. O que nos leva a inferir que a educação para a transformação está além dos muros das creches, escolas e universidades. Está na capacidade de refletir sobre os conhecimentos e na produção de saberes que terão aplicabilidade nos espaços coletivos, que reconheçam as potencialidades dos indivíduos e a capacidade coletiva de recriar o mundo a partir da inclusão social. Trazendo assim, aspectos importantes sobre a habilitação do profissional de pedagogia nesses espaços e no assessoramento a quem de direito deve fiscalizá-los na compreensão dos aspectos relacionados ao atendimento.

5. CONSIDERAÇÕES

A pedagogia na área da Infância e Juventude do Ministério Público têm como viés observar e problematizar a prática educativa, investigando-a sistematicamente e buscando encaminhamento num processo coletivo. A análise pedagógica não está restrita às escolas, diz respeito a todas as práticas educativas de uma sociedade, além de potencializar a ação educacional com fins educativos, tendo em vista um projeto de formação/reformação da sociedade.

Nos dias atuais, pode-se entender que aonde houver uma prática educativa está presente uma ação pedagógica. Logo, o processo de ensino-aprendizagem é vivenciado não somente dentro do espaço escolar, mas é uma ação que acontece em todo e qualquer setor da sociedade, que se caracteriza como a sociedade do conhecimento. Porque a educação formal e a não formal caminham paralelamente e torna a educação um dos principais instrumentos contra a desigualdade social.

Por isso, entendemos que no âmbito do Ministério Público, a atuação pedagogia perpassa pela execução de projetos na área da Infância e Juventude que reconhecem na educação uma face do processo dialético, a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo.

Do Pedagogo que atua na Equipe Técnica do Centro Operacional de Apoio as Promotorias da Infância e Juventude espera-se uma atividade de reflexão que aposta na organização das ações institucionais em consonância com o proposto institucional, realizando a análise de seus documentos norteadores, as construções individuais com a participação de seus atores envolvidos entre outras ações de cunho propositivo para assim estabelecer uma linha próxima entre a garantia de direitos e o processo de inclusão social, de forma a contribuir na qualificação dos serviços socioassistenciais.

Sendo assim, é fundamental, que este profissional compreenda o funcionamento dos serviços assistenciais e as políticas voltadas a defesa de direitos deste público, articulado com as diretrizes e legislações no campo educacional, com a perspectiva de ações/práticas que busquem subsídios que auxiliem o trabalho educativo nos escolares e não escolares para realização de uma política de inclusão social baseada nos pressupostos da Pedagogia Social.

Nessa linha que a nossa reflexão, enquanto pedagogas na função de assessoramento em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, se orienta, designadamente na procura de respostas para algumas interrogações que se levantam quando cruzamos a condição social das crianças e adolescentes na atualidade com a multiplicidade de projetos, programas e de experiências que o Estado lhes oferecem.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania. In BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. Educação e Cidadania: quem educa o cidadão? 14. ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Questões da nossa época; v.16)

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

BRASIL. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Diário Oficial da União República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CONSELHO PLENO. Resolução CNE/CP n. 1 de 15 de maio de 2006. Institui as diretrizes curriculares nacionais para o curso de graduação em pedagogia, licenciatura. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 maio 2006. Seção 1. p. 11.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Política de Abrigo para Crianças e Adolescentes do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: setembro 2001.

DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1998.

DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA O CURSO DE PEDAGOGIA. Parecer nº 5/2005. Projeto de Resolução. Ministério de Educação; Conselho Nacional da Educação. Aprovada em 13 de dezembro de 2005.

GOHN, Maria da Glória. Educação não formal e o educador social — atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Educação Não Formal no Campo das Artes. São Paulo: Cortez, 2015.

IZAR, Juliana Gama. O Projeto Pedagógico em Abrigos. 2007. Monografia de conclusão de curso (pedagogia). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. **A Práxis Pedagógica em Abrigos.** 2011. Dissertação Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo.

LIBANEO, José Carlos; OLIVEIRA, José Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIBANEO, José Carlos. A escola brasileira em face de um dualismo perverso: a escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. Goiânia: Puc, 2010.

_____. Pedagogia e pedagogos, para quê? São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Ainda as perguntas: o que é pedagogia, quem é o pedagogo, o que deve ser o curso de pedagogia. In: PIMENTA, Selma Garrido (Org.). Pedagogia e Pedagogos: caminhos e perspectivas. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA) e CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília, 2009.

SILVA, Anália dos Santos. O Serviço Social no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro: A interface com a Educação.

SILVA, Anália dos Santos; FRANCO Elisa Nolasco das Neves; SILVA Márcia Nogueira da. Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, julho de 2011.

SILVA, Anália dos Santos. et al. Relatório de Atividades Equipe Serviço Social: Biênio 2011/2012. Rio de Janeiro, março de 2013.

VOLPI, Mario (org.). O adolescente e o ato infracional. 4ª ed., São Paulo: Cortez, 2002, p. 31-43.

ASSESSORIA TÉCNICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REINVENÇÃO DA PRÁTICA PSICOLÓGICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Saulo Oliveira dos Santos¹

1. INTRODUÇÃO

Para falar do atual compromisso social da Psicologia no Sistema de Justiça necessita analisarmos as implicações de nossa profissão em meio às demandas sociais e a lógica jurídica que estamos inseridos. A história da Psicologia em interface com a Justiça foi e é marcada por uma intervenção carregada de preconceito e de ações sobreimplicadas (LOURAU, 2004)², exigidas tanto pelas representações sociais, quanto pelo campo em que o psicólogo atuava. O presente trabalho visa discutir, a partir da experiência da assessoria técnica em matéria de Psicologia no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Infância e Juventude (CAOPJIJ) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, uma prática voltada para o rompimento da ideia de “verificação da verdade” e da não análise de implicações, visando instaurar uma proposta de modificação do trabalho do psicólogo que atua no sistema de justiça, principalmente no Ministério Público. Para além desse objetivo, o trabalho implementado no CAOPJIJ visa, principalmente, garantir a qualidade do atendimento à população infanto-juvenil, no que tange o acesso à cidadania, ao convívio familiar e comunitário e à proteção e manutenção dos direitos fundamentais, através de instituições, órgãos e políticas públicas voltadas para este público.

Apesar do avanço das discussões da atuação profissional do psicólogo na seara jurídica, pouco se aborda nas literaturas as questões afetas à Psicologia no Ministério Público. Com atuações que coadunam com o eixo da defesa dos direitos da criança e do adolescente, previsto no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)³, essa frente de trabalho apresenta características distintas de intervenção. Cabe ressaltar que ainda há um longo caminho a percorrer para a construção de uma identidade profissional calcada no compromisso social e principalmente ético-político e de assessoria técnica no Ministério Público, superando a atuação de substituição da rede, mas sim em prol do seu fortalecimento. Fugir dos estigmas que muitos profissionais de Psicologia carregam em diferentes áreas de atuação representa um grande desafio para tal transformação. Para isso, é preciso adaptar os saberes da profissão com a realidade social que nos cerca e o passo para modificar a realidade é estranhar o instituído, buscando novas respostas, polemizando e analisando as situações do cotidiano transformando-as em demandas próprias da profissão. No contexto da política de atendimento ao público infanto-juvenil, temos percebido e sinalizado entraves na execução e/ou implementação das políticas públicas que tentam responder a demanda de uma parcela da sociedade. A experiência que queremos relatar neste trabalho mostra que ainda há muito mais a ser conquistado, se assumirmos uma postura inovadora frente o contexto social, tendo como alicerce as legislações e atribuições profissionais que nos são pertinentes.

1 Psicólogo do MPRJ desde o ano de 2006. Pós-Graduado em Psicologia Jurídica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2 O termo sobreimplicação que René Lourau discute é um conceito que se refere a não-análise das implicações, ou seja, refere-se à crença no sobretrabalho sem que haja uma análise da demanda instituída.

3 Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) n° 113, de 19 de abril de 2006.

2. SUBSÍDIOS DA TRAJETÓRIA – ASSESSORIA E INTERVENÇÃO

No intuito de subsidiar a presente discussão sobre o entendimento da atribuição e competência dos profissionais que compõem as equipes técnicas do MPRJ, vale destacar que no ano de 2012, visando estruturar e uniformizar o exercício da função de Assessor Técnico pelos profissionais de Psicologia, Serviço Social e Pedagogia, lotados no MPRJ, foi promulgada a Resolução GPGJ nº 1.780, de 13 de novembro de 2012. Nesta normativa foi previsto o alinhamento e direcionamento estratégico do desempenho das competências das equipes técnicas, fornecendo subsídios para a atuação dos membros do Ministério Público no desempenho de suas funções. No mesmo ano, foi publicada a Ordem de Serviço Gab-Sub. Adm. nº 001, de 14 de novembro de 2012 disciplinando o exercício das funções de assessoramento técnico nas áreas de Psicologia e Serviço Social, especificando suas atribuições e competências como assessor técnico do MPRJ.

No ano de 2013 a coordenação do CAO Infância e Juventude à época lançou o Projeto Otimização da Atuação das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, aprovado através do Enunciado nº 42/2013 do CSMP. Tal iniciativa visava uniformizar a intervenção das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude sobre a importância da intervenção dos órgãos competentes para o atendimento e reversão da possível violação dos direitos da criança e do adolescente, com acompanhamento e fiscalização das promotorias de justiça junto aos órgãos com atribuição na defesa e promoção dos direitos, e não dos casos e/ou denúncias em si.

Outro ponto que merece destaque se refere à continuidade ao atual alinhamento estratégico institucional, que entende a atribuição dos profissionais que integram a equipe técnica do CAO Infância e Juventude como assessores técnicos nas avaliações das políticas públicas e dos direitos destinados às crianças e adolescentes nas matérias de Psicologia, Serviço Social e Pedagogia. Tal sistematização do trabalho da equipe está organizada através da Ordem de Serviço CAOPJIIJ nº 01/2014 do CAOPJIIJ, que disciplina o exercício da função de assessoramento técnico dos profissionais lotados junto ao CAOPJIIJ e regulamenta o sistema de atendimento de solicitações à equipe, levando em consideração as normativas do âmbito Ministerial, no que tange às equipes técnicas.

Deste modo, o entendimento Ministerial como integrante do eixo da defesa dos direitos do SGDCA, cuja intervenção diferencia-se dos demais atores envolvidos no eixo da promoção dos direitos, atribuindo competências diferentes a cada integrante desta rede de proteção da população infanto-juvenil, está organizado de modo que não haja sobreposição de ações.

Nesse sentido, entendemos que a atribuição a ser desempenhada pelo Ministério Público está calcada na perspectiva de assegurar o acesso da população usuária à justiça, aos programas sociais existentes na comunidade local, à saúde, à educação, ao esporte, ao lazer, dentre outros. Assim, a competência de fiscalização e afirmação da concretude dos instrumentos normativos dos direitos da criança e do adolescente, atualmente conta com a assessoria de assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, através do fornecimento de subsídios para atuação do membro do Ministério Público, conforme Ordem de Serviço CAOPJIIJ nº 01/2014, Ordem de Serviço Gab-Sub. Adm. nº 001/2012 e da Resolução GPGJ nº 1.780/2012.

Assim, o trabalho de assessoria técnica desenvolvido no CAOPJIIJ/MPRJ consiste na avaliação das diversas políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes e suas famílias, através da realização de vistorias técnicas em serviços de acolhimento institucional e familiar, Conselhos Tutelares, em unidades de cumprimento de medida socioeducativa, em serviços de apoio socioeducativo em meio aberto, dentre outros programas e serviços; participação em reuniões visando assessorar

promotores de justiça e coordenação do CAO; participação em espaços interinstitucionais para fomento e articulação das políticas para a infância e juventude (fóruns, grupos de trabalho, comissões, Conselhos de Direitos, etc.); elaboração de pareceres técnicos, relatórios de vistorias e de participações em reuniões com considerações e sugestões para adequação da política; elaboração de documentos para subsidiar atuação de diferentes Promotorias de Justiça e do CAO Infância (cartilhas, Orientações técnicas, etc.); consultas técnicas; participação na execução de projeto institucional do CAOPJIIJ na área da infância e juventude, voltado para a garantia da convivência familiar e comunitária; sustentação técnica aos promotores de justiça da infância e da juventude da área infracional e não-infracional e das tutelas coletivas de matéria não-infracional e infracional, dentre outras promotorias de justiça, cuja atribuição perpassa por áreas que atravessam as famílias nos contextos da cidadania, saúde e crime.

Do mesmo modo, a equipe de Psicologia também tem atuado frente ao recebimento da demanda de intervenção nos casos individuais que indicam denúncias de ocorrências de possíveis violações de direitos. Ademais, as análises e posicionamentos profissionais como respostas às inúmeras situações apresentadas através dos procedimentos administrativos e no contato com as famílias usuárias, coadunam com o eixo central do alinhamento estratégico ministerial do assessoramento técnico ao analisar o pedido e transformá-lo em demanda própria do psicólogo no Ministério Público.

A inserção de profissional psicólogo na Força Tarefa da Infância e da Juventude, aproximou a discussão sobre orçamento e firmamento de parcerias estabelecidas entre as organizações da sociedade civil com a administração pública na oferta de serviços de acolhimento institucional, como uma das possibilidades amplas de atuação deste profissional no Ministério Público.

Convém destacar ainda, que o período de quarentena devido ao novo Coronavírus, a equipe de Psicologia do CAO Infância ao realizar o trabalho remoto intensificou a produção de documentos visando subsidiar os promotores de justiça na adequação da política e do atendimento prestado pelas unidades de acolhimento institucional e familiar, bem como pelas unidades de cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade e meio aberto. O intenso trabalho foi realizado a partir da participação de psicólogos em reuniões remotas com gestores da política, bem como com encontros de trabalho virtuais ocorridas por solicitação das promotorias de justiça em matéria infracional e não infracional, cuja metodologia para realização fora proposta pela equipe técnica, abarcando diferentes eixos de análise para que o Ministério Público possa obter dados a respeito do funcionamento e da oferta do atendimento infanto-juvenil, principalmente quanto aos cuidados em saúde, escolarização e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária em meio às restrições sanitárias impostas para enfrentamento da pandemia.

Da possibilidade de realizar um trabalho crítico e comprometido, o psicólogo do Ministério Público, discute e avalia as formas para ocorrer o fortalecimento dos vínculos familiares; potencializar a rede de atendimento, no qual possa oferecer o suporte e o atendimento adequado ao público alvo; fomenta legislações e participa da sua elaboração; conhece e analisa criticamente as entidades que atendem a população infanto-juvenil; reivindica políticas públicas e programas voltados para a família, para o adolescente e para a criança envolvida nas diversas situações de violação de direitos, inclusive àquelas que atravessam a responsabilidade do próprio Estado, que nos são apresentadas, em nosso trabalho cotidianamente.

Pensando sobre este lugar ocupado pelo psicólogo no sistema de justiça e o seu papel exercido, temos percebido a valorização exacerbada do espaço ocupado pelo profissional (instituído), em detrimento da discussão dos mecanismos (instituinte) utilizados para o desenvolvimento de um trabalho ético-político. Afinal, qual seria o nosso papel instituinte dentro do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)?

De acordo com SILVA (2009), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) ao estabelecer os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do SGDCA, através da Resolução CONANDA nº 113, de 19 de abril de 2006, definiu esse sistema como um corpo articulado e integrado pelas instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal.

De acordo com a resolução supramencionada, os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse sistema, deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação a saber:

a) Defesa dos Direitos Humanos:

Neste eixo, situa-se a atuação do Tribunal de Justiça, especialmente as Varas da Infância e da Juventude e suas equipes técnicas; o Ministério Público, especialmente as Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, bem como o Centro de Apoio Operacional; Procuradorias; Defensoria Pública; Conselho Tutelar e Polícia. O eixo da defesa dos direitos humanos das crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, objetivando a proteção da infância e da juventude, no que tange à inexistência e/ou inadequação do atendimento prestado e quanto à violação dos direitos individuais e coletivos da população em tela.

b) Promoção dos Direitos Humanos:

Este eixo operacionaliza-se através de serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes, de serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas. Seu desenvolvimento implica na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como garantia de direitos humanos. Essas políticas de atendimento operacionalizam-se por meio de programas, serviços e ações públicas integradas, em favor da garantia integral dos direitos da população infanto-juvenil.

c) Controle da efetivação dos Direitos Humanos:

O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos se fará através dos conselhos de direitos de crianças e adolescentes e demais conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas. Seu cumprimento se fará através da vigilância à observância dos preceitos legais constitucionais, das deliberações coletivas através de normas, recomendações, resoluções e orientações.

No que tange ao desenvolvimento do trabalho realizado pela equipe de Psicologia no CAO Infância e Juventude, desde o ano de 2006, o trabalho tem sido sistematizado no sentido do assessoramento técnico aos promotores de justiça da infância e da juventude, que visa primordialmente analisar à luz da Psicologia, as possíveis repercussões dos condicionantes que

interferem na construção da subjetividade e a adequada intervenção da rede de proteção junto às crianças e adolescentes e suas famílias. Assim, a equipe tem apontado e problematizado os principais efeitos negativos sobre a produção de subjetividade a partir da omissão, inadequação e/ou inexistência de políticas públicas destinadas para a população infanto-juvenil e suas famílias em situação de possíveis violações de direitos. Desse modo, a equipe tem opinado tecnicamente sobre as relações conflituosas que envolvem os casos ora apresentados, subsidiando a opinião do promotor de justiça, ainda que muitas vezes as situações tenham sido atendidas pela rede de serviços. Contudo, a atuação da equipe técnica do CAO Infância e Juventude (eixo defesa dos direitos), nas avaliações dos casos individuais sobre possíveis ocorrências de violações de garantias previstas, difere do objetivo dos atores lotados nos equipamentos de promoção dos direitos, conforme exposto.

Para desenvolver tal posicionamento ético-político no MPRJ, levamos em consideração a perspectiva sócio-histórica da Psicologia e a análise institucional, rompendo com o ideário do modelo clínico tradicional esperado. Desta forma, acreditamos que estamos contribuindo efetivamente para uma construção de alternativas para a garantia da qualidade de vida de um coletivo, decodificando e analisando as demandas que nos são direcionadas, transformando-as de acordo com o conhecimento teórico da profissão do psicólogo, compreendendo a demanda de modo contextualizado e coletivo.

Segundo BOCK (2003) o futuro de nossa profissão ainda não está pronto, e para isso é necessário construirmos uma realidade profissional retomando o histórico excludente “para superá-la definitivamente” (p.16). Para a autora, os profissionais têm se isentado no que tange às discussões voltadas para os projetos sociais e para a problemática da desigualdade social. No decorrer dos anos, a Psicologia tem naturalizado um discurso que “explica” tais fenômenos sociais a partir de ideias construídas através do modelo clínico tradicional, tão difundido entre os profissionais, sem polemizar a conexão com o social.

Nas últimas décadas, as(os) psicólogas(os) vêm ocupando novos espaços de intervenção, sendo que, por vezes, observa-se a dificuldade destes profissionais entre seguir os modelos tradicionais de Psicologia ou ousar experimentar e inventar novos modos de atuação, apostando na potência desta sensação de confusão como disparadora para interlocuções. (SILVA e CARVALHAES, 2016).

Compartilhamos ainda, do pensamento de MELLO e PATTO (2008), quando as autoras retratam a questão da elaboração dos laudos psicológicos, problematizando que em tais documentos, estamos nos distanciando cada vez mais do entendimento da complexidade e da gravidade de uma dinâmica familiar, oferecendo uma escuta apropriada para todos os envolvidos, e atentos para os seus direitos fundamentais e para as políticas públicas inexistentes ou executadas de maneira inadequada. No entanto, a história da Psicologia em interface com a Justiça tem demonstrado uma visão simplista da situação, oferecendo apenas conclusões sobre a personalidade de parte dos envolvidos, infundindo credibilidade na reprodução de estereótipos e de preconceitos, muitas vezes herdados pelo senso comum. É preciso trabalhar criticamente para inverter essas explicações “psicologizantes” e disciplinadoras.

Apesar da notória expansão do campo de atuação da Psicologia, é preciso repensar as práticas realizadas dentro de cada área do exercício profissional. No caso da Justiça, cada vez mais se tem produzido materiais que discutem e repensam as atribuições e competências do profissional,

desconstruindo o papel do perito ávido por uma verdade única, explicando determinados comportamentos e situações através de ideias que precisam ser superadas. Cada vez mais se faz necessário “incluir o mundo cotidiano e o mundo cultural e social na produção e na compreensão do mundo psicológico” (BOCK, 2003:27-28).

De acordo com a experiência de VERANI (1994), o encontro da Psicologia com o Direito tem sido desastroso no que tange à garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos, pois para que essa aliança aconteça de forma realmente eficaz, é necessário que cada saber tenha claro o seu papel frente à garantia de direitos. Ainda, para o autor, a possibilidade desse encontro será viável se a Psicologia não estimular a repressão, a desigualdade e a injustiça, mas apenas se ela ajudar a pessoa, o adolescente ou a criança a se libertar enquanto ser humano. Ademais, importa destacar que a premissa da Psicologia é inerentemente um campo em constante movimento, e que a partir da sua idiossincrasia, se estrutura criticamente frente à realidade histórica, política, econômica, social e cultural. (CFP, 2005).

Contextualizando a nossa inserção neste tão importante órgão, conforme reza a Constituição Federal de 1988, 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” (Constituição Federal. 1988, art. 127). No que tange à população infanto-juvenil, as atribuições do Ministério Público estão regulamentadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu art. 201. Dentre as suas competências, destacamos sua relevância no que diz respeito à responsabilidade deste órgão na melhoria dos serviços públicos e de relevância pública voltados para o atendimento às crianças e aos adolescentes: “Efetuar recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, fixando prazo razoável para sua perfeita adequação” (art. 201, alínea c do parágrafo 5º).

Com o advento do ECA, fruto de intensa mobilização coletiva que ocorreu durante o processo de democratização da sociedade brasileira, foi possível vislumbrar um futuro diferente, que, norteado pela Doutrina da Proteção Integral, facilitou a constituição de uma política de atendimento aos direitos fundamentais e indisponíveis de crianças e adolescentes.

Para possibilitar a consecução desta política, o ECA indica no art. 86 a necessidade de articulação de ações governamentais e não-governamentais em todos os níveis de governo, no sentido de fazer com que a questão da criança e do adolescente passasse a ser uma questão da sociedade brasileira. Dentre as instituições chamadas para atuar nesta política destaca-se o Ministério Público (art. 201), a quem cabe zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas.

Tomando também como referência a legislação que regulamenta a profissão de Psicologia, em particular o Código de Ética do Profissional Psicólogo, podemos encontrar elementos que nos referenciam quanto ao compromisso profissional voltado para a promoção da saúde, para a qualidade de vida, para a garantia dos direitos e do compromisso social:

II – O psicólogo trabalhará visando promover a saúde e a qualidade de vida das pessoas e das coletividades e contribuirá para a eliminação de quaisquer formas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão;

III – O psicólogo atuará com responsabilidades social, analisando crítica e historicamente a realidade política, econômica, social e cultural. (Princípios Fundamentais)

Vale ressaltar que a assessoria técnica, enquanto competência profissional do psicólogo está expressa no Decreto nº 53.464 de 21 de janeiro de 1964, que dispõe sobre a Lei de regulamentação da profissão do psicólogo, Lei 4.119 de 27 de agosto de 1962, art. 4º, que aponta dentre outras funções do psicólogo; “Assessorar tecnicamente, órgão e estabelecimentos públicos, autárquicos, paraestatais, de economia mista e particulares.”

De acordo com o Catálogo Brasileiro de Ocupações, dentre as diferentes atribuições profissionais do psicólogo, foi previsto pelo Conselho Federal de Psicologia que o profissional que atua no âmbito da justiça deve colaborar no planejamento e execução de políticas de cidadania, direitos humanos e de violência, inclusive assessorar na formulação, revisão e interpretação das leis.

Dessa forma, a avaliação psicológica, a partir do recorte histórico que nos é solicitado no âmbito do Ministério Público, busca identificar minimamente os efeitos e possíveis repercussões negativas da ausência, omissão ou inexistência das políticas públicas sob a vida dos usuários nos posicionando a partir dos condicionantes que operam na situação ora apresentada.

No que se refere à diferenciação das atribuições e competências garantidas na Res. CONANDA nº 113/2006 para os diferentes atores que compõem o SGDCA, visando evitar a sobreposição de ações, é possível apreender que o posicionamento profissional da equipe de Psicologia do CAO Infância e Juventude está igualmente pautada na diretriz da Res. CFP nº 06/2019, a qual especifica que o

documento decorrente do serviço prestado no exercício da profissão deve considerar que este é o resultado de uma avaliação e/ou intervenção psicológica, observando os condicionantes históricos e sociais e seus efeitos nos fenômenos psicológicos. (...)

Sempre que o trabalho exigir, poderá a(o) psicóloga(o), mediante fundamentação, intervir sobre a demanda e construir um projeto de trabalho que aponte para a reformulação dos condicionantes que provocam o sofrimento psíquico, a violação dos direitos humanos e a manutenção ou prática de preconceito, discriminação, violência e exploração como formas de dominação e segregação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, conforme entendimento da atribuição privativa do psicólogo, bem como a partir da compreensão do espaço institucional em que este profissional atua é possível a construção do projeto de trabalho. Tal planejamento construído pela equipe de Psicologia do CAO Infância e Juventude diferencia cada ator da rede de proteção respeitando suas atribuições e competências específicas, evitando sobremaneira a revitimização e a estigmatização dos usuários através de sua passagem pelos diferentes equipamentos, sem que efetivamente se lance um olhar singularizado e articulado sobre a situação.

Sobre isto, é igualmente imprescindível que o suporte adequado à criança, ao adolescente e à família também seja ofertado no sentido de minimizar os possíveis desdobramentos subjetivos negativos gerados a partir da experiência da violência, conforme aponta SILVA, SILVA e SANTOS (2012):

Embora seja complexo determinar o impacto preciso que a violência produz sobre uma criança ou adolescente, consideramos que o surgimento de consequências depende, inclusive, da resposta, suporte ou retaguarda que o Estado, através de políticas públicas, oferece para seu enfrentamento, atendimento, prevenção,

mobilização e responsabilização. Além da implicação do poder público, também é importante o apoio que a criança recebe do núcleo familiar e de sua comunidade, que devem ser, igualmente, apoiados por programas e serviços. Resumindo, o impacto das consequências sobre as vidas das crianças não depende exclusivamente da ocorrência da violência em si, englobando, também, a existência, ou não, de retaguardas de suporte após a ocorrência do evento violento.

Sobre a efetiva intervenção da rede de proteção, Azambuja (2004) expõe que a partir da vigência da proteção integral à criança e ao adolescente, a organicidade do atendimento a essa população passa a arrolar diferentes políticas de prevenção e atendimento em casos de violações de direitos. Contudo, as análises dos casos individuais que nos são apresentados ilustram a problemática a ser enfrentada, visando o reordenamento das políticas públicas, principalmente objetivando atender o direito da efetiva proteção integral à população de crianças e adolescentes.

A carência de investimentos na área da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente acaba por gerar, ao sistema de justiça, uma demanda considerável de situações que deveriam ser absorvidas por uma política de prevenção primária, como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente⁴.

Partindo dessas considerações, em linhas gerais, nosso trabalho junto ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (CAOPJIJ) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, tem como eixo central a assessoria técnica aos Promotores de Justiça, e nossa atuação tem sido demarcada pela reivindicação de políticas públicas voltadas para a população infanto-juvenil, principalmente tendo como norte os fundamentos teóricos, legais e filosóficos que respaldam nossa atuação profissional.

Apesar dos avanços que temos percebido no transcorrer de nossa atuação, cabe ressaltar que ainda há um longo caminho a percorrer para a construção de uma identidade profissional no Ministério Público calcada no compromisso social. Fugir dos estigmas que muitos profissionais de Psicologia carregam em diferentes áreas de atuação representa um grande desafio para tal transformação. Para isso, é preciso adaptar os saberes de nossa profissão com a realidade social que nos cerca e o passo para modificar a realidade é estranhar o instituído, buscando novas respostas e polemizando situações do cotidiano, como define BOCK, 1999:

Assumir um compromisso social em nossa profissão é estar voltado para uma intervenção crítica e transformadora de nossas condições de vida. É estar comprometido com a crítica desta realidade a partir da perspectiva de nossa ciência e de nossa profissão. É romper com 500 anos de desigualdade social que caracteriza a história brasileira, rompendo com um saber que oculta esta desigualdade atrás de conceitos e teorias naturalizadoras da realidade social. Assumir compromisso social em nossa prática é acreditar que só se fala do ser humano quando se fala das condições de vida que o determinam. (p. 327).

⁴ Azambuja, Maria Regina Fay de. Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança? Porto alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p 60 e 61.

Entendemos uma Psicologia no Ministério Público não dicotômica da realidade Política e Social. Desconstruímos os modelos hegemônicos de práticas, saberes e discursos na tentativa de analisar a demanda criticamente, e apresentar através das nossas atribuições e competências – estas implicadas e atravessadas pelos condicionantes históricos e sociais que constituem a subjetividade –, os efeitos da promoção dos direitos dos sujeitos e das coletividades pela esfera da possibilidade de modificação desses condicionantes que operam sobre os indivíduos, grupos e instituições.

No contexto da política de atendimento ao público infanto-juvenil, temos percebido e sinalizado os entraves das políticas públicas que tentam responder a demanda da sociedade. A perpetuação da exclusão e da desigualdade social praticada há séculos em nosso país marca uma trajetória que necessita ser constantemente repensada e remodelada assim como nossa prática profissional. A experiência relatada neste trabalho nos mostra que ainda há muito mais a ser conquistado, se assumirmos uma postura inovadora diante do contexto político e social de nosso país. Esse é o desafio.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança? Porto alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p 60 e 61.

BOCK, Ana Mercês Bahia. "Psicologia e sua ideologia: 40 anos de compromisso com as elites". In: BOCK, A.M.B. (org.). Psicologia e compromisso social. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. "A Psicologia a caminho do novo século: identidade profissional e compromisso social". In: Estudos de Psicologia, 1999, 4 (2), pp. 315-329.

BRASIL. Lei Federal 8069/90. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Resolução 113 de 19 de abril de 2006.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

_____. Conselho Federal de Psicologia, Código de Ética Profissional do Psicólogo. Resolução CFP nº 10/2005 de 21 de julho de 2005.

_____. Decreto 53.464/64. Regulamenta os dispositivos da Lei 4119/62.

_____. Lei 4.119/62. Regulamenta a profissão de Psicologia.

DINIZ, Andréa e CUNHA, José Ricardo (org.). Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente. Rio de Janeiro: Litteris Ed.: KroArt: Fundação Bento Rubião, 1998.

LOURAU, René. Implicação e sobreimplicação. In.: ALTOÉ, Sonia (org.), René Lourau: analista institucional em tempo integral, p.186-198. São Paulo: HUCITEC, 2004.

MELLO, Sylvia Leser; PATTO, Maria Helena Souza. Psicologia da violência ou violência da Psicologia? São Paulo, Psicologia USP, out/dez, 2008, 19(4). 591-594.

SILVA, Anália dos S.; Silva, Marcia N. da e Santos, Saulo O. dos (2012). Cartilha Abuso e Exploração Sexual Infanto-Juvenil: A Atuação do SGDCA na Política de Proteção. Rio de Janeiro: Campanha Quem Cala Consente – MPRJ/ CAO Infância e Juventude, 2012.

SILVA, Iolete Ribeiro da Silva. "A rede de proteção de crianças e adolescentes envolvidos em situações de violência na perspectiva dos direitos humanos." In: Propostas do Conselho Federal de Psicologia. Falando sério sobre a escuta de crianças

e adolescentes envolvidos em situação de violência e a rede de proteção. Brasília. CFP, 2009.

SILVA, Rafael B. e CARVALHAES, Flávia F. (2016). Psicologia e Políticas Públicas: Impasses e Reinvenções. In Psicologia & Sociedade, volume 28, nº 2, p. 247-256.

VERANI, Sergio. "Alianças para a liberdade." In.: BRITO, Leila M. T. (org). Psicologia e Instituições de Direito: a prática em questão. Rio de Janeiro: Comunicarte/UERJ/CRP-05, 1994, p. 14-20.

DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Anália dos Santos Silva¹

Márcia Nogueira da Silva²

Saulo Oliveira dos Santos³

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo problematizar os principais desafios e possibilidades no que se refere à garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes por meio das políticas públicas, tendo como referência a experiência da equipe técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CAO Infância/MPRJ) no acompanhamento de questões relacionadas ao orçamento. Ao prestar assessoramento aos órgãos ministeriais que atuam na seara infanto-juvenil, esta equipe tem identificado questões relevantes que podem contribuir para a composição de um panorama geral no que concerne à temática.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:

A abordagem do tema dos direitos humanos de crianças e adolescentes é bastante oportuna neste contexto, em que, ao mesmo tempo em que se comemora o aniversário de 30 (trinta) anos de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Brasil vive uma crise político-econômica bastante peculiar, que se amplifica e se aprofunda após o início da pandemia do Novo Coronavírus. Neste contexto, marcado pela agudização das condições de vida e saúde de uma grande parcela da população, bem como pela patente dificuldade de acesso às políticas públicas fundamentais para mitigação do processo pandêmico, a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes é um desafio de grande monta.

Ao se proceder a um breve resgate histórico indicando os principais marcos normativos, observa-se que a afirmação da existência de direitos humanos de crianças e adolescentes é recente na história, tendo em vista que até o início do século passado não havia parâmetros civilizatórios de cunho transnacional que invocassem condições mínimas de dignidade e levassem em consideração as peculiaridades deste grupo populacional.

1 Supervisora da Equipe Técnica do CAO Infância. Assistente Social do MPRJ desde 1997. Atua no CAO Infância desde 1999. Especialista em Educação de Jovens e Adultos (UNESA).

2 Assistente Social do MPRJ. Atua no CAO Infância desde 2002. Mestre em Serviço Social (PUC-RJ). Doutora em Serviço Social (PPGSS/UERJ).

3 Psicólogo do MPRJ. Atua no CAO Infância desde 2006. Especialista em Psicologia Jurídica (UERJ).

É no ano de 1924 que a Liga das Nações adota a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, que estabelece direitos para garantir, a este grupo, meios para seu pleno desenvolvimento. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no pós 2ª guerra, faz menção, em seu artigo 25, a esta parcela, informando que as crianças seriam detentoras de “*direitos a cuidados e assistências especiais*”.

Já em 1959, a Assembleia Geral da ONU adota a Declaração Universal dos Direitos da Criança, que apresenta, em seu texto, 10 (dez) princípios fundamentais que devem ser reconhecidos pelas diversas instâncias da sociedade: famílias, organizações, autoridades e Governos nacionais. Tais instâncias deveriam se empenhar no sentido da observância daquele conjunto de princípios, criando, de forma progressiva, medidas legislativas e de outras naturezas para sua efetivação.

Em 1989, as Nações Unidas aprovam a Convenção sobre os Direitos da Criança, que prima pela cooperação internacional para a melhoria das condições de vida de crianças em todos os países, com ênfase nos que se encontram em processo de desenvolvimento. Esta Convenção foi ratificada pelo Brasil em setembro de 1990, mas o país já havia registrado, no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, o compromisso com a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes. Havia aprovado também, em 13 de julho do mesmo ano, o Estatuto da Criança e do Adolescente, legislação fundamental na constituição de uma política transversal voltada para atender às necessidades humanas deste público.

O Estatuto da Criança e do Adolescente materializa um diálogo essencial com as previsões constantes na Convenção, avançando na construção de formas de efetivação daquelas, por meio da constituição de um sistema articulado e integrado de ações em diversos níveis, bem como da previsão de uma política de atendimento com o fito de concretizar os princípios e diretrizes apresentados no texto legislativo. Nesta seara normativa se consolidam as noções de *Sistema de Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes* e de *Política de Atendimento aos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*, tão centrais no que concerne a esta pauta.

A primeira noção - do Sistema de Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (SGDHCA) – não está assim nominada no Estatuto, muito embora todo o texto da lei articule diversos níveis de ações, que, ao serem desempenhadas por diversas instâncias, órgãos, instituições, bem como pela sociedade civil, desembocariam na concretização de um sistema interligado para viabilizar o atendimento integral das necessidades humanas expressas pelo público infanto-juvenil.

Não obstante sua ausência *ipsis litteris* no Estatuto, a Resolução n.º 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), aprovada no ano de 2006, dispõe-se a tratar deste sistema, criando parâmetros para sua institucionalização e fortalecimento, e subdividindo o mesmo em três eixos fundamentais: o da promoção, o da defesa e o do controle da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Já a segunda noção – que trata da política de atendimento aos direitos humanos de crianças e adolescentes – se encontra explicitada no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que indica que a mesma se concretiza por meio de “*um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios*”. Esta política demanda recursos públicos que devem ser destinados, de modo prioritário conforme indica o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (parágrafo único, alínea d).

Neste sentido, o que se depreende é que a legislação nacional que trata da promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil possui sensível robustez, indicando uma direção social que reafirma o conjunto de princípios constantes na

Convenção, e buscando avançar na superação e alteração de características históricas que marcaram a intervenção da sociedade civil e do Estado brasileiro na atenção a este grupo por séculos.

Tais características englobam **o controle disciplinar de “situações de excepcionalidade”** vivenciadas por grupos alijados do acesso à riqueza socialmente produzida nas diversas conjunturas (crianças indígenas, escravizadas, pauperizadas, órfãs, etc.), **o recurso à institucionalização destes grupos**, bem como a **centralização das ações estatais** e a **inespecificidade no que se refere aos recursos orçamentários**.

No ano de 2011, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), aprovou o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PDHCA), que apresenta 13 (treze) diretrizes para garantia dos direitos humanos, que se relacionam aos 3 (três) eixos ordenadores do SGDHCA. Cada diretriz apresenta um conjunto de objetivos estratégicos que visam à sua materialização até o ano de 2020.

No tocante às diretrizes, chama-se a atenção para a primeira delas, que propugna o respeito e a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes considerando-se sua diversidade, seja ela proveniente de condições específicas, como a de pessoa com deficiência, por exemplo, seja relacionada à diversidade de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade ou de opção política.

Tal diretriz reitera a defesa dos tratados internacionais e do Estatuto, e se mostra fundamental num contexto onde as diferenças raciais, de gênero, orientação sexual e de classe se mostram decisivas na construção da história de vida e na viabilização do acesso de crianças e adolescentes aos seus direitos fundamentais.

Em artigo publicado em 2020, Eurico adverte que existe uma relação intrínseca entre a infância negra e as vivências de racismo, preconceito e discriminação étnico-racial na sociedade brasileira, que se organiza a partir do racismo estrutural e institucional. A autora aponta uma série de manifestações concretas deste racismo, que, ao serem analisadas de modo isolado, são facilmente reconhecidas como violações de direitos humanos de crianças e adolescentes que fazem parte do cotidiano de quem atua no SGDHCA, sem que se faça, necessariamente, uma relação imediata entre as mesmas e as condições étnico-raciais, classistas e de gênero

Racismo que retira da maioria das crianças negras o direito de viver a infância apenas com as preocupações típicas desta fase da vida, atribuindo a elas responsabilidades acerca da provisão da vida material, via trabalho infantil; o amadurecimento precoce, que atinge de maneira mais perversa as meninas, obrigadas a cuidar da casa, das irmãs e dos irmãos mais novos, quando os responsáveis pela própria precarização do mundo do trabalho, entre outras questões, precisam sair para trabalhar e não dispõem de recursos para custear os cuidados prestados por terceiros; a autorresponsabilização dos meninos pelo sustento da família, via remota inserção no futebol profissional com possibilidade de receber altos salários; a expertise de saber como de defender e/ou se esconder nos momentos de tiroteios; e o desenvolvimento da capacidade de dizer não ao convite irresistível de trabalhar no circuito de produção e distribuição das drogas ilícitas, que via de regra vem acompanhado de maior segregação territorial, do risco de internação na adolescência para cumprimento de medida socioeducativa e do encarceramento na fase adulta (pp. 70-71).

Esse olhar crítico, que aponta a trama de relações que subjaz naquilo que chamamos de violação de direitos humanos, indica que sua efetiva garantia demanda a concretude de acesso de grandes parcelas da população infanto-juvenil àquilo que se considera direito de ser criança e

adolescente, pessoa em desenvolvimento que deve ser protegida e priorizada na agenda pública, e não apenas alvo de tutela e controle pelas famílias, pela sociedade civil e pelo Estado.

Esta alteração demanda investimentos para a modificação, por meio de políticas públicas, de alguns indicadores que mostram que ainda existe uma hierarquia concreta das “infâncias” possíveis que se relaciona diretamente à localização de classe, de raça e de gênero.

A título de exemplo, cita-se aqui que os dados apresentados no 24º Censo do Módulo Criança e Adolescente - sistema que congrega informações sobre crianças e adolescentes acolhidos no Estado do Rio de Janeiro - mostram que 79,37% das crianças e adolescentes em situação de acolhimento são negras (os), e que, ao se considerar o universo de acolhidos que estão fora do espaço escolar, constata-se que 75,3% são negros, o que demonstra que os investimentos na ampliação da oferta de vagas de creche, pré-escola, bem como de ações para promover a permanência no espaço escolar são fundamentais para garantir a equidade e os direitos humanos deste grupo populacional.

Ao se considerar a questão de gênero, por exemplo, os dados apresentados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019 indicam que a maioria das vítimas de estupro e de estupro de vulnerável são negras (50,9%), e que, ao se considerar a faixa etária, observa-se que 71,8% das pessoas vitimizadas são meninas até 17 (dezesete) anos de idade.

Os dados do Anuário também mostram que o ápice das situações de estupro de meninas se dá na faixa dos 10 (dez) aos 13 (treze) anos, cabendo destacar, inclusive, que tais dados se relacionam, inclusive, à prática dos casamentos infantis que ocorrem à revelia das previsões normativas (p. 118-120).

No que se refere ao atendimento socioeducativo, os dados apresentados no último Levantamento Nacional Socioeducativo (2019) mostram que os quesitos cor/raça, gênero e renda familiar são elementos fundamentais para se traçar o perfil dos (as) adolescentes incluídos no sistema socioeducativo brasileiro.

No que se refere à renda, o levantamento mostra que a maioria esmagadora dos (as) adolescentes (81%) residem com famílias de 4 (quatro) ou 5 (cinco) pessoas, e que a renda para sustento de seus membros se mantém na faixa de 0 (zero) a 1-2 (um a dois) salários mínimos. Quanto ao quesito cor/raça, os dados revelam que 40% dos (as) socioeducandos (as) são pretos (as) e pardos (as), o que contrasta com as outras designações (23% brancos, 0,8% amarelos, 0,2% indígenas e 36% sem especificação de cor/raça).

Assim, ainda que se observe uma significativa subnotificação quanto a este último quesito, é possível constatar que a maioria dos adolescentes é negra e vive em situação de pobreza. Os dados indicaram também que 56% dos adolescentes em privação e restrição de liberdade eram pretos e pardos, o que reitera a relação entre as dimensões racial e classista no perfil socioeducativo.

No que se refere à questão de gênero, os dados mostram que na data de corte do levantamento havia um percentual de 95% de adolescentes do sexo masculino e 5% de adolescentes do sexo feminino no sistema socioeducativo. Não obstante, os dados relativos à identidade de gênero, embora tenham sido considerados no levantamento, eram inexistentes em várias unidades da federação, dentre as quais se inclui, notadamente, o Rio de Janeiro, que também não forneceu, de igual modo, informações sobre a orientação sexual dos adolescentes.

A realidade do sistema socioeducativo fluminense, que aponta para a existência de demandas concretas relacionadas à diversidade de gênero, à diversidade sexual, à questão étnico-racial e à situação de pobreza dos (as) adolescentes e suas famílias, mostra que é preciso fazer investimentos de grande monta no que diz respeito à garantia de direitos humanos neste âmbito.

Desta feita, se as normas legais apontam para a ratificação de princípios garantidores de direitos humanos, um breve balanço dos últimos 30 (trinta) anos também revela que muitos são os desafios para efetiva materialização daqueles, especialmente diante do contexto apontado no início do artigo.

Assim, no sentido de facilitar a exposição, o artigo se deterá na apresentação de sucinta análise sobre os desafios e possibilidades para a garantia de direitos previstos no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, levando em consideração que os mesmos demandam investimentos financeiros para sua realização.

Neste sentido, as experiências acumuladas durante a realização de atividades profissionais de assessoramento no CAO Infância são uma ferramenta relevante para se identificar limites e possibilidades, e itemizar elementos importantes que devem compor a agenda política para garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes diante do cenário desafiador que se apresenta, sobretudo no Estado do Rio de Janeiro.

3. DIREITOS HUMANOS: QUANTO CUSTA?

Em obra publicada em 2014, Ruiz afirma que os direitos humanos se constituem enquanto preocupação de diferentes sujeitos sociais, que possuem opções políticas e ideológicas igualmente distintas (p. 14), o que nos coloca diante da necessidade de explicitar, ainda que de modo breve, sob quais premissas se dará a análise aqui proposta.

Na perspectiva aqui apresentada, a garantia de direitos humanos não se torna possível apenas por meio da afirmação de princípios em defesa da vida, da liberdade, da saúde, da educação, e de outras fianças fundamentais para assegurar a dignidade dos indivíduos, mas depende de escolhas societárias - sobretudo de caráter político-econômico, que possam viabilizar o acesso daqueles à riqueza socialmente produzida. Esta perspectiva, portanto, se ancora na posição defendida por Netto, que afirma que

Nenhuma defesa dos direitos humanos será eficaz se não explicitarmos, sem qualquer ambiguidade, que a vigência dos direitos humanos é indissociável hoje da garantia dos direitos sociais que foram consagrados no terceiro terço do século XX. Divorciar direitos humanos de direitos sociais é capitular diante da barbárie contemporânea. (Netto, 2008, p.6)

Desta premissa decorre a necessidade de se proceder a uma brevíssima análise acerca da viabilidade de garantia dos direitos humanos no cenário nacional, tendo em vista que, na perspectiva aqui defendida, sua efetivação depende, sobretudo, dos investimentos concretos que implicam na oferta de recursos orçamentários em favor da política de atendimento prevista no Estatuto.

Depende, também, do reconhecimento de que as desigualdades sociais que estruturam a sociedade brasileira lançam – de modo sistemático- milhares de crianças e adolescentes das classes pauperizadas em diversas situações de violação de direitos humanos, que se materializam na separação de seus grupos familiares, na privação de liberdade, na violência estrutural e institucional, na exploração sexual, no trabalho infantil e na negação do acesso aos estímulos e cuidados que esta fase da vida exige. A reversão destas situações – que não são individuais, mas expressam diferentes

refrações da questão social e seus efeitos deletérios, impõe, inicialmente, o desafio de ampliação de investimentos em termos de financiamento.

Quanto a este aspecto, vale salientar que, desde a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a temática do orçamento público foi um desafio encarado com timidez na agenda política do Estado brasileiro, ainda que as previsões normativas tenham indicado sua relevância.

Durante certo período, a discussão sobre os recursos necessários para implementação da política de atendimento ficou adstrita ao Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), até que, em meados dos anos 2000, a Fundação Abrinq e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, em parceria com o Instituto de Estudos Econômicos – INESC, criaram uma metodologia para monitorar os gastos governamentais nas três esferas de governo, e disponibilizar para a sociedade informações sobre o planejamento e a execução de despesas em benefício da criança e do adolescente.

Esta metodologia, denominada “Orçamento Criança” (OCA), promoveu uma sensível ampliação no campo de disputa pelo fundo público na seara infanto-juvenil, na medida em que permitiu a identificação sistemática dos investimentos constantes no orçamento dos entes federativos e de sua relação com o atendimento aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

O OCA propõe a identificação de gastos em três esferas prioritárias de ação, elencando os relativos à saúde, à educação à proteção social e direitos de cidadania, que passam a ser, a partir daí, categorizados como exclusivos e não exclusivos, de modo a que se identifique nas peças orçamentárias quais recursos se destinam somente para atendimento do público infanto-juvenil, e quais, a despeito de não serem endereçados apenas a este grupo, também o alcançam.

Muito embora não tenha sido incorporada como ferramenta por grande parte dos entes federativos, esta metodologia permitiu a identificação do lugar da criança e do adolescente no orçamento público – que se agrupa de modo sensível nas ações das políticas de saúde, educação e assistência social, e mostrou que é preciso avançar muitíssimo, especialmente no que se refere às fontes para sustentação financeira de diversas ações imprescindíveis para a garantia de seus direitos humanos.

É relevante mencionar, neste contexto, que recentemente foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) a Lei n.º 8727/2020, que determina que o Poder Executivo estadual deve publicar, em todas as fases orçamentárias (planejamento e execução) informações sobre os recursos e programas voltados para o atendimento de direitos humanos de crianças e adolescentes. A iniciativa, fomentada por ações articuladas do MPRJ e do UNICEF, tem como objetivo ampliar os gastos com este público, que ora representam pouco mais de 2% do orçamento estadual.

Neste contexto de fragilidade nos gastos, um dos maiores desafios contemporâneos, que se constata na experiência de trabalho da Equipe Técnica do CAO Infância, é a definição clara sobre os custos efetivos de alguns programas e serviços essenciais para a proteção social e garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes, especialmente os que se vinculam à política de assistência social.

Desde o ano de 2018, integrantes da Equipe Técnica integram a Força Tarefa de Atuação Integrada na Fiscalização de Entidades do Terceiro Setor em Matéria de Infância e Juventude (FTTSIJ/MPRJ), que vem tratando de aspectos atinentes às parcerias estabelecidas entre as organizações da sociedade civil e a Administração Pública para execução de serviços de acolhimento institucional.

A experiência em curso encetou uma aproximação com a questão orçamentária, não apenas para se identificar os recursos destinados aos serviços para este público, mas, também, para mapear

se tais recursos atenderiam, de modo efetivo, as necessidades humanas apresentadas pelas crianças e adolescentes atendidos neste âmbito.

O que se observou, numa aproximação preliminar, é que não há parâmetros normativos ou de caráter técnico que orientem o cálculo dos custos de tais serviços, de modo que os recursos empenhados para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de acolhimento carecem de maior objetividade e especificidade.

A título de exemplo, registra-se que os dados coletados nesta experiência de trabalho mostram que o planejamento e a execução físico-financeira das entidades que executam os serviços de acolhimento não contêm previsões e lançamentos relativos à aquisição de vestimentas, rouparia, medicamentos, bem como para custeio de determinados gêneros alimentícios e de ações voltadas para o lazer, para o acesso à cultura e, ainda, para capacitação e formação continuada dos trabalhadores (coordenadores, equipes técnicas, educadores sociais e auxiliares de educadores sociais).

Esta inópia de previsão resulta em cuidados precários, descontinuados, que evidenciam a inobservância do direito à dignidade das crianças e adolescentes que, por diversas situações pregressas de violação, já tiveram negado – ainda que temporariamente - o direito à convivência familiar.

Mas não é apenas neste âmbito que se coloca o desafio de garantir direitos humanos de crianças e adolescentes por meio da ampliação de recursos orçamentários, já que, no ano de 2016, o orçamento voltado para este público se viu seriamente ameaçado, em função da aprovação da Emenda Constitucional (EC) N.º 95 - que antes da aprovação era denominada PEC 241/2016. Esta emenda congela as despesas primárias, reduzindo-as em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) ou em termos de per capita por um período de duas décadas⁴.

Em três notas técnicas publicadas no ano de 2016, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentou os possíveis impactos da política de austeridade fiscal proposta na então PEC 241/2016. Na nota n.º 26, intitulada *“Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?”*, o objetivo era apresentar e discutir evidências sobre o impacto das crises econômicas e das medidas de austeridade fiscal na proteção social, bem como indicar medidas para mitigação dos efeitos negativos da crise para o campo da saúde.

Nas considerações finais, a nota indica – a partir de estudos comparativos realizados em países que foram alvo de ajuste fiscal proposto pelos organismos multilaterais – que *“as medidas de austeridade fiscal que estabelecem a redução do gasto com programas de proteção social agravam os efeitos da crise sobre a situação de saúde, em particular, e as condições sociais, de forma mais geral”* (Vieira, 2016, pp. 25-26). A nota conclui, ainda, que

Para além do prejuízo para a efetivação do direito à saúde no país, o congelamento do gasto com saúde por vinte anos, com conseqüente redução do valor per capita alocado, conforme proposto por meio da PEC 241/2016, pode ter ação catalisadora dos efeitos negativos da atual crise econômica para a saúde dos brasileiros, reduzindo ao mesmo tempo o efeito multiplicador que a saúde tem para o PIB (idem, p. 26)

Na nota n.º 28, intitulada *“Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e para a efetivação do direito à saúde no Brasil”*, são analisadas as implicações da então denominada PEC 241/2016 para o financiamento do SUS, especialmente no que se refere à

4 Ver SILVA, 2018 (op.cit).

desvinculação das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) da receita corrente líquida; à perda de recursos em relação às regras de vinculação das Emendas Constitucionais 29/2000 e 86/15; à redução do gasto público per capita com saúde e à desobrigação governamental com alocação de mais recursos em contextos de crescimento econômico.

Os dados apresentados mostram que a redução do financiamento do SUS proposta pela então denominada PEC 241/2016 promoveria impactos severos no que se refere à garantia de acesso aos serviços de saúde pela população mais pobre, especialmente nos estados que mais dependem de transferências federais.

A nota também apresenta dados prospectivos que mostram que, em vinte anos, a população idosa do país dobrará, o que coloca maior pressão sobre o SUS em função do processo de transição epidemiológica, demandando investimentos em ações de prevenção, acesso a medicamentos, bem como em estrutura física e tecnológica.

Tais investimentos, contudo, certamente seriam contingenciados em função da aprovação da PEC 95/2016, causando efeitos extremamente devastadores nas condições de vida da população idosa e infanto-juvenil, tendo em vista que, em diversas famílias, os cuidados de crianças e adolescentes são confiados aos avós.

Os dados revelaram, ainda, que alguns aspectos desconsiderados na propositura da então PEC 241/2016 – a estabilidade dos gastos com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) em relação ao PIB, a queda da participação daquelas nas despesas primárias da União, e o baixo gasto público com saúde no Brasil – mostram como a disputa pelo fundo público para atender aos direitos humanos do público infanto-juvenil deve ser um item prioritário na agenda.

A nota nº 27, intitulada “*O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*” teve como objetivo avaliar os impactos do regime fiscal proposto na PEC 241/2016 no financiamento da política de assistência social e suas oferta, tendo em vista, em especial, que esta política não possui vinculação constitucional que estabeleça limite mínimo de gasto dos entes federados.

Ao se considerar um cenário de conservação das principais ações (Benefício de Prestação Continuada - BPC, Programa Bolsa Família - PBF, serviços socioassistenciais, e programas de segurança alimentar e inclusão produtiva), a nota mostra que as alterações societárias que se desenharão entre os anos de 2017 e 2036 - que incluem o envelhecimento populacional já mencionado e a piora nas taxas de pobreza e extrema pobreza resultantes das mudanças nas relações e no mercado de trabalho – não serão arrefecidas e, muito menos, solucionadas por meio da política em foco.

Os dados também mostram que, num cenário em que os limites impostos pelo novo regime fiscal se tornem cogentes

a probabilidade das políticas de assistência terem que ser revistas no âmbito do MDSA aumenta a cada ano, o que implicaria na priorização de determinadas políticas em detrimento de outras, forçando, no limite, a extinção de programas” (Paiva et alii, 2016, p. 13).

A nota indica, ainda, que as perdas de dotação acumuladas entre os anos de 2017 a 2036 chegariam a um montante de R\$ 868 bilhões. Ao final do período estabelecido pela PEC se observaria uma queda de participação de gastos com a política de assistência social de 1,25% do PIB, em 2015, para 0,70% do PIB, em 2036.

Não é preciso sinalizar que, diante da escassez de alternativas de proteção social propugnada na agenda neoliberal executada nos três níveis de governo, e da dinâmica de arrefecimento da “questão social” por meio dos programas de transferência de renda implementada no país há mais de quinze anos a retração desta política logrará impactos ainda mais assoladores.

Ao se considerar que o público infanto-juvenil é destinatário de muitos programas, benefícios e serviços desta política, especialmente em cenários em que se objetiva a prevenção e a reversão de situações de risco, é possível constatar que a garantia de direitos humanos será uma peça de ficção caso as reduções orçamentárias supraindicadas se confirmem ao longo dos próximos anos.

Neste contexto, é importante destacar que um estudo técnico realizado no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro sinalizou que os orçamentos estadual (2016-2019) e municipal (2018-2021) apresentavam severos problemas no que se refere às ações voltadas para garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes: falta de indicadores de efetividade no Plano Plurianual (PPA); ausência de indicadores e metas anuais relacionadas aos objetivos, indefinição quanto aos responsáveis orçamentários pelas despesas previstas, ausência de associação entre custos incorridos por unidade de medida dos produtos e o resultado das políticas, dentre outros.

Ao mesmo tempo, mostrou que o grau de exequibilidade das ações nos dois níveis de governo se mostrou insuficiente (de 0 até 49% de execução) em 60,17% dos produtos planejados, e suficiente (de 75 a 100% de execução) em apenas 12,68% dos produtos planejados, o que mostra que mais da metade dos produtos planejados para efetivar os direitos humanos de crianças e adolescentes sequer chegaram a ser entregues, conforme se observa na tabela a seguir:

Grau de Exequibilidade	Desempenho	Produtos Planejados	%
0%	Insuficiente	182	60,17%
Entre 1% e 24%		14	
Entre 25% e 49%		8	
Entre 50% e 74%	Regular	20	5,90%
Entre 75% e 100%	Suficiente	43	12,68%
Acima de 100%	Expressivo	30	8,85%
Sem registro	Impossível opinar, em razão da ausência de dados	42	12,38%
Total		339	100%

Fonte: VEIGA et alii, 2019.

O quadro identificado no estudo, delineado após a aprovação da EC N.º 95, só reafirma a necessidade de especial atenção no que se refere à pauta orçamentária e sua relação com a efetiva garantia dos direitos humanos do público infanto-juvenil, o que exora a construção de uma agenda ministerial, na qual as equipes de assessoramento técnico formadas por assistentes sociais, pedagogos, psicólogos e outros profissionais que possuem competências para atuação no âmbito do planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas no MPRJ têm papel fundamental.

4. POR UMA AGENDA PARA A EFETIVA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

As breves indicações presentes neste artigo apenas suscitam alguns pontos para se iniciar o debate sobre a relação entre direitos humanos de crianças e adolescentes, políticas públicas e orçamento, demandando maior aprofundamento e análises mais assertivas sobre uma temática ainda pouco privilegiada e apropriada.

Não obstante, diante de um contexto pandêmico que agudizou as desigualdades sociais e as violações de direitos humanos em diversos níveis, tornando ainda mais nítida a relevância de se ampliar os investimentos em políticas públicas que salvaguardem a vida da população, tratar da relação supraindicada se torna uma ferramenta importante para reversão dos efeitos e impactos da situação de emergência de saúde.

Desde o início da pandemia do Novo Coronavírus observa-se que os rumos dados ao fundo público no país e no Estado do Rio de Janeiro precisam ser alterados, de modo que se amplie os investimentos efetivos em políticas básicas que podem beneficiar a vida de crianças e adolescentes e de suas famílias.

O contexto atual é aterrador e desafiante, especialmente para a parcela infanto-juvenil negra e em situação de pobreza e extrema pobreza, que não tem logrado acesso à água potável, à alimentação adequada, à escolarização por meio remoto, e aos cuidados primários e de saúde que o momento pandêmico exige.

Assim, uma agenda política que de fato incida nesta problemática não pode, de modo algum, prescindir de uma incidência potente no terreno orçamentário, ao que cabe salientar que o Ministério Público tem papel fundamental neste fomento, com ênfase nos seguintes eixos:

- a) Monitoramento de todas as fases do processo orçamentário, de modo a empreender ações institucionais para garantir a destinação privilegiada de recursos públicos para as áreas relacionadas à proteção de crianças e adolescentes;
- b) Unificação das estratégias institucionais de avaliação da qualidade das políticas públicas e verificação da probidade na administração do orçamento público destinado à política de atendimento aos direitos humanos de crianças e adolescentes;
- c) Acompanhamento sistemático da programação e do planejamento dos órgãos deliberativos de controle democrático das políticas públicas e dos direitos humanos e das instâncias de pactuação;
- d) Fomento ao fortalecimento dos Conselhos Tutelares enquanto órgãos fundamentais na identificação e sistematização das demandas territoriais, de modo que possam assessorar o Executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- e) Fomento ao aprofundamento, pelos Conselhos Defesa de Direitos da Criança e do Adolescentes, das ações de planejamento que qualifiquem o uso das verbas do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA): planos de ação e planos de aplicação;

- f) Fiscalização da observância das normativas que garantem a transparência no uso dos recursos públicos, com ênfase nos gastos com o público infanto-juvenil.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8069/1990. Brasília. Presidência da República, 1990.

_____. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução n.º 113/2006. Brasília, 2006.

EURICO, Márcia Campos. Tecendo tramas acerca de uma infância sem racismo. In: Em Pauta: Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ. 1º semestre de 2020, n.º 45, v. 18. (p. 69-83).

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2019

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Levantamento Anual SINASE 2017. Brasília: DF, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 24º Censo da População Infanto-Juvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MPRJ, dezembro de 2019.

NETTO, José Paulo. Abertura da XIX Conferência Mundial da Federação Internacional dos Trabalhadores Sociais. Salvador/Bahia, agosto de 2008. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/pdf/jose_paulo_netto.pdf>. Acesso em 22 jul. 2018.

PAIVA, Andrea B. et alii. Nota Técnica n.º 27: O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília: IPEA, setembro de 2016.

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. Direitos humanos e concepções contemporâneas. São Paulo, Cortez, 2014.

SALVADOR, Evilásio et alii. Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Márcia N. Serviço Social em tempos temerários: notas sobre os desafios do trabalho profissional no Ministério Público. In: Anais do VII Encontro Nacional do Serviço Social no Ministério Público. São Paulo: MPSP, 2018.

SILVA, Márcia N.; SANTOS, Saulo O. Informação Técnica: Questões relativas aos custos dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e impactos de seu rebaixamento nas parcerias estabelecidas entre entidades de natureza privada e a Administração Pública no Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MPRJ, julho de 2020.

VEIGA, Karine T. et alii. Relatório Técnico 005/2019/LOPP/CENPE/MPRJ (*análise da execução orçamentária do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro para os exercícios de 2017 e 2018*). Rio de Janeiro: MPRJ, julho de 2019.

VIEIRA, Fabíola S. Nota Técnica n.º 26: Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas? Brasília: IPEA, agosto de 2016.

_____; BENEVIDES, Rodrigo P. S. Nota Técnica n.º 28. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Brasília: IPEA, setembro de 2016.

DESAFIOS PARA A OFERTA DE CUIDADOS EM SAÚDE: EXPERIÊNCIAS DO ASSESSORAMENTO TÉCNICO NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO E EM UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS

Júlia Muniz Alvarenga¹

Saulo Oliveira dos Santos²

1. INTRODUÇÃO

A trajetória para a afirmação da política de atendimento integral da criança e do adolescente em nosso país foi marcada por ações de cunho caritativo e repressivo. Crianças e adolescente foram diferenciados a partir da sua raça e classe social, elegendo aquelas que seriam retiradas de suas famílias e colocadas em instituições que marcavam essa segregação.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), fruto de intensa mobilização da sociedade para modificar o entendimento jurídico sobre a infância, definindo esse público como sujeitos de direitos, estabeleceu um rol de medidas protetivas (art. 101), aplicadas para crianças e adolescentes que sofrem algum tipo de violação de direitos ou para aqueles adolescentes que cometem atos infracionais. Assim, a nova doutrina da proteção integral supera o modelo de tratamento asilar, prevalente até a Constituição de 1988, prevendo o envolvimento de diferentes ações governamentais e não governamentais de atores organizados pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)³ na proteção de todas as crianças e adolescentes.

Após a promulgação do ECA, em que o principal fundamento é o da “proteção integral”, seus direitos devem ser garantidos em corresponsabilidade pelas famílias, sociedade e estado. Esses direitos organizados pelo ECA, incluem, em grande parte, os 31 chamados “direitos humanos universais”, e com especificidade para a infância e adolescência, alguns se destacam, tais como: educação e saúde de qualidade, alimentação adequada, bem-estar social e psicológico, convivência familiar e comunitária.

Dentre os atores convocados para atuar na atual política, chamamos a atenção para as ações do Ministério Público, a quem cabe zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, bem como inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas

¹ Psicóloga do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Mestra em Psicologia (UFF) e Doutoranda em Políticas Públicas e Formação Humana (UERJ)

² Psicólogo do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Pós-graduado em Psicologia Jurídica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

³ O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. (art. 1º Resolução CONANDA nº 113, de 19 de abril de 2006).

de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias para adequação do atendimento, caso verificadas irregularidades na prestação do serviço. (ECA, art 201, VII e XI). Destaca-se também a responsabilidade do Ministério Público no fomento e na fiscalização das políticas públicas e sociais voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes em recomendar ações para a melhoria da política pública afeta à criança e ao adolescente. (ECA, art. 201, § 5º, alínea c).

No que tange à legislação que gira em torno da proteção à infância, as normas das últimas décadas apontam para avanços significativos para a continuidade da mobilização para garantia da proteção integral. Assim, além do ECA, algumas outras normativas foram aprovadas para nortear especificamente o atendimento prestado e a organização dos serviços de acolhimento e de cumprimento de medidas socioeducativas em âmbito nacional, visando contribuir para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança do Adolescente (CONANDA) em 2006, em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprovou o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Estas diretrizes nacionais representaram um marco na valorização da convivência familiar e comunitária, rompendo com a cultura das instituições totais, que atravessou décadas na história do atendimento às crianças e adolescentes de nosso país.

Ainda em 2006, o CONANDA instituiu o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA), através da Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, baseado nas diretrizes do ECA, com a finalidade de organizar o conjunto amplo de agentes governamentais e não governamentais na atuação em prol da promoção, defesa e controle dos direitos humanos da infância e da adolescência. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aprovado igualmente em 2006 através da Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) nº 119, de 11 de dezembro de 2006, garantiu o cumprimento de medidas socioeducativas nos moldes dos direitos humanos e da proteção integral em vigência, rompendo com a lógica predominante na história do atendimento à infância, cujo tratamento ocorria através do isolamento da sociedade e da privação do convívio familiar. O anexo da Resolução supracitada foi basilar na formulação da Lei nº 12.594, de 18 de Janeiro de 2012⁴, que representou o amadurecimento das lutas pelos direitos de adolescentes que cometeram atos infracionais, desconstruindo a lógica da segregação social e familiar. De acordo com a publicação da Resolução do CONANDA supramencionada, o SINASE constitui-se de uma política que se correlaciona e demanda iniciativa de diferentes campos das políticas públicas, entre elas as de saúde que aqui iremos abordar.

Em 2009, destaca-se a Resolução Conjunta CNAS e CONANDA nº 01, de 18 de junho de 2009, que aprovou as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Esta Resolução passou a regulamentar nacionalmente, a organização e a oferta dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em diferentes modalidades de atendimento, em observância ao Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Neste documento é previsto a observância ao atendimento articulado com demais atores do SGDCA, levando em consideração a incompletude institucional, ou seja, a garantia da oferta do atendimento em saúde, educação e outras atividades de competência de outros serviços, viabilizadas por meio da utilização de equipamentos da comunidade da rede de serviços local, materializando a garantia da convivência comunitária.

4 Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

Do conjunto de normativas voltadas para a organização do atendimento em saúde de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa - MSE destacam-se as Regras das Nações Unidas para a Proteção de Jovens com Restrição de Liberdade que, desde 1990, indicam a necessidade de prestação dos cuidados preventivos e terapêuticos, priorizando o atendimento, a avaliação, a profilaxia e a prescrição medicamentosa individualmente. Contudo, tais regras ressaltam, igualmente, a necessidade de cuidados na comunidade local, visando prevenir a estigmatização e a promoção do autocuidado e do respeito, garantindo a proteção social no território. Regram ainda que todos os (as) adolescentes tenham o atendimento médico assim que ingressarem nas unidades socioeducativas, visando à identificação imediata da situação que requer a atenção médica. Ademais, a regra nº 28 define que a detenção de jovens só será feita em condições que levem em conta, plenamente, suas necessidades e situações individuais concretas.

Ressalta-se ainda que a Lei nº 12.594, de 2012 (SINASE), no art. 49, inciso VII, e art. 60, incisos de I a VIII, garantem o atendimento integral em saúde, estabelecendo, inclusive, diretrizes a serem seguidas no que tange à capacitação dos profissionais das unidades socioeducativas, bem como dos equipamentos de saúde no tocante às especificidades de saúde dos (as) adolescentes e suas famílias. Ademais, o art. 64 preconiza exclusivamente o atendimento do (a) adolescente que apresente indícios de transtorno mental, de deficiência ou de uso de substância psicoativa. Nas situações que a equipe multidisciplinar e multissetorial avaliarem a impossibilidade de cumprimento de MSE por questões relacionadas ao transtorno mental, bem como pelo uso de substâncias psicoativas, de acordo com artigo supramencionado, §4º, §5º e §6º da referida Lei, a suspensão da medida poderá ser avaliada judicialmente no intuito de atender adequadamente à necessidade de cuidados específicos em programa de atenção integral à saúde mental que atenda os objetivos terapêuticos ora identificados.

A Portaria do Ministério da Saúde nº 1.082/2014, redefine as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI) e prioriza a articulação entre as unidades socioeducativas e os equipamentos de Atenção Integral à Saúde na prestação dos cuidados em saúde no território – Atenção Básica, Atenção Especializada e Atenção às Urgências e Emergências. Cabe sublinhar que as diretrizes elencadas na referida Portaria priorizam o atendimento dos (as) adolescentes privados (as) de liberdade, inclusive na Rede de Atenção Básica de Saúde, de acordo com art. 12, e não apenas nas situações emergenciais e especializadas. Ademais, este mesmo artigo esclarece que, em caso de haver equipes de saúde nas unidades socioeducativas, a equipe da Rede de Atenção Básica de Saúde de referência da unidade deverá articular-se com a equipe da unidade socioeducativa para, de modo complementar, inserir os (as) adolescentes na Rede de Atenção à Saúde (art. 12, § 2º). Entre os objetivos principais da PNAISARI está o incentivo da articulação dos Projetos Terapêuticos Singulares (PTS's), de atribuição das equipes de saúde, com os Planos Individuais de Atendimento (PIA's), planejamento de responsabilidade das equipes das unidades de privação e restrição de liberdade (Art. 7º. III).

A Portaria garante, ainda, a inclusão de profissionais de saúde mental para atuarem conjuntamente com as equipes de saúde, sob justificativa da importância do reconhecimento do sofrimento psíquico decorrente da institucionalização e da privação de liberdade e do matriciamento das ações de saúde mental junto às equipes de saúde e do socioeducativo.

Para mais, conforme pressupõe a PNAISARI, seu escopo está voltado para a promoção, proteção e recuperação da saúde da população juvenil em cumprimento de MSE, no qual define que o Plano Operativo deve apresentar “as atribuições e compromissos entre as esferas estadual e municipal de saúde e da gestão do sistema socioeducativo estadual na provisão dos cuidados em saúde dos adolescentes” (Art. 2º, IV). Deste modo, a elaboração do Plano Operativo é uma ação prevista para a

implantação da referida política e deve conter o desenho de como os atores envolvidos irão coordenar o processo de implantação das diretrizes da PNAISARI, explicitando competências e atribuições.

O Plano Operativo, finalizado no final de 2018, contém, dentre as suas especificidades, os fluxos pactuados para o acolhimento, atendimento e encaminhamento para a rede de atenção à saúde. Contudo, a superação de alguns obstáculos ainda se fará necessária para a devida observância ao Plano Operativo e à PNAISARI no município do Rio de Janeiro, no qual tem sido possível observar impactos negativos diretos ao atendimento do público em questão.

Cabe sublinhar, ainda, outros importantes documentos que, igualmente, apresentam diretrizes na garantia do atendimento qualificado em saúde, bem como em observância às normativas anteriormente retratadas. Os Planos Decenais Municipal do Rio de Janeiro e Estadual de Atendimento Socioeducativo retratam a necessidade de adequação do atendimento em saúde conforme diretrizes, especialmente, do SINASE. O Plano Decenal Estadual, elaborado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) em 2015, apresenta recomendações a serem seguidas, a partir da análise estadual do atendimento prestado no intuito de orientar o planejamento, a execução e o monitoramento das ações voltadas ao (à) adolescente em cometimento de ato infracional. O documento apresenta objetivos, ações, período para a implementação e os responsáveis governamentais e da sociedade civil na garantia dos direitos, dentre eles o da saúde. Convém destacar que, dentre as recomendações elencadas no Plano, a adesão à PNAISARI fora observada pela Secretaria Estadual de Saúde (SES) juntamente com a Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC), no qual a gestão do sistema socioeducativo estadual do Rio de Janeiro está vinculada. Deste modo, houve a sensibilização em alguns municípios do estado, inclusive o Rio de Janeiro. Entretanto, outras diretrizes visando qualificar o atendimento socioeducativo ainda carecem de acompanhamento e fiscalização dos órgãos competentes no intuito de implementá-las.

O Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo da Cidade do Rio de Janeiro, elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em 2014, apresenta importantes reflexões acerca da premente atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos (CONANDA, 2006a) no que tange à violação de direitos desde tenra idade, dentre eles o não acesso à saúde. Assim como indicado no Plano Decenal Estadual, a orientação quanto à adesão à PNAISARI pelo município, igualmente ocorreu. Contudo, diferentes recomendações após a sua implementação deverão ser observadas visando à qualificação do atendimento socioeducativo no município com parametrização ao SINASE.

O Regimento Interno do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE) do estado do Rio de Janeiro, apresenta parâmetros para a criação dos Regimentos Internos dos Centros de Atendimento Socioeducativo de Internação, Internação Provisória e Semiliberdade do DEGASE. O capítulo VI do referido documento dispõe sobre a política de assistência e de saúde levando em consideração os parâmetros elencados na PNAISARI, após a adesão pelo município do Rio de Janeiro em 2018. No entanto, as vistorias nas unidades socioeducativas apontam incongruências à parametrização das normativas, bem como apresentam dificuldades para cumprimento dos fluxos pactuados por diferentes ingerências materiais e humanas.

Não obstante, a Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, pressupõe a oferta de ações de cuidado em saúde de modo planejado, descentralizado, com ações setoriais, intersetoriais, territorializadas e longitudinais. O foco da atenção em saúde passou a ser territorial do local de moradia, assim como a continuidade da relação de cuidado, acompanhando os efeitos das intervenções em saúde, evitando, assim, a perda de referências, além de minimizar os riscos iatrogênicos decorrentes do desconhecimento das histórias de vida do público acompanhado. Tal

perspectiva de cuidados em saúde, bem como o objetivo de articulação com os serviços, projetos e programas – inclusive de saúde para a elaboração do PIA –, se torna um desafio a mais para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de modo efetivamente integral.

Nesta direção, convém destacar que estas e outras normas contribuem para o constante aperfeiçoamento da assessoria técnica desenvolvida pela equipe de Psicologia, Pedagogia e Serviço Social do CAO Infância, levando em consideração as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que regem a atuação profissional das equipes técnicas que atuam no âmbito do Ministério Público e que promoveram impactos significativos na execução do trabalho desenvolvido por estes profissionais na direção da garantia dos direitos da criança e do adolescente, entre eles o direito à saúde.

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo apresentar um recorte da sistematização do trabalho de assessoria técnica desenvolvido pela equipe de Psicologia do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CAO Infância e Juventude/ MPRJ). Dentre as atividades realizadas por esta equipe, destaca-se a realização de vistorias técnicas em instituições de atendimento às crianças e adolescentes, com o objetivo de avaliar a qualidade do atendimento prestado à luz das normativas que regem seus funcionamentos, bem como a partir das análises profissionais da equipe frente o atendimento prestado.

Portanto, o presente trabalho centrará a discussão na garantia do acesso ao atendimento em saúde/ saúde mental de crianças e adolescentes acolhidos e aos(as) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a partir da experiência de assessoramento técnico a partir do instrumento de visitas institucionais aos serviços de acolhimento e em unidades de cumprimento de medidas socioeducativas e das análises técnicas elaboradas sobre as temáticas, bem como pela participação em reuniões fomentadas por diferentes promotorias de justiça junto aos gestores de diferentes políticas voltadas para a criança e o adolescente.

2. SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO E A ATENÇÃO EM SAÚDE

Em observância às normativas voltadas para a organização do cuidado em saúde, especialmente com relação ao público infanto-juvenil, assim como a partir do acúmulo de informações e mapeamentos realizados pela equipe técnica do CAO Infância e Juventude do MPRJ, as informações obtidas nas visitas técnicas institucionais acerca da relação ora estabelecida entre a Rede de Atenção à Saúde e os serviços de acolhimento da capital, no intuito de identificar os entraves no direito ao acesso à saúde, forneceram importantes análises sobre essa política.

Especialmente, visando subsidiar o debate acerca das condições de saúde de crianças e adolescentes acolhidos no município do Rio de Janeiro, a proposta é identificar os principais óbices encontrados na articulação entre os serviços de acolhimento (institucional e familiar) e a Rede de Atenção à Saúde / Saúde Mental em seus diferentes níveis na oferta de cuidados em saúde. Nesta perspectiva, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) / Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) publicou em 2018 as “Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento”, apresentando subsídios para sua elaboração e reforçando o que preconiza o art. 101 do ECA, §4º, 5º e 6º, quanto

à importância do planejamento para atendimento das necessidades singulares de cada criança/adolescente acolhido. Ademais, o documento elaborado pelo MDS define o PIA como um

instrumento de planejamento que orienta e sistematiza o trabalho a ser desenvolvido com cada criança e adolescente acolhido e sua família pelo serviço de acolhimento, em articulação com os demais serviços, projetos e programas da rede local, durante o período de acolhimento e após o desligamento da criança ou adolescente do serviço (MDS/SNAS, 2018, p.12).

Diante do exposto, é enfatizado a relevância da articulação com os serviços, projetos e programas, entre eles, da saúde, para a elaboração do PIA no intuito de garantir o direito à convivência familiar e comunitária de modo efetivamente integral.

Nesta direção, os dados levantados no documento “Análise Sintética dos serviços de acolhimento institucional e familiar do município do Rio de Janeiro acerca da oferta de atenção à saúde/saúde mental”⁵ a partir das vistorias com periodicidade semestral⁶ realizadas pela equipe técnica do CAOPJIIJ, no período de fevereiro a março de 2019, teve como objetivo demonstrar os principais entraves na articulação entre os serviços de acolhimento e os equipamentos de saúde, em seus diversos níveis. Cabe destacar que previamente às visitas técnicas, a equipe de Psicologia elabora roteiro próprio para a coleta de dados para as entrevistas com profissionais representantes dos serviços de acolhimento institucional e familiar, públicos e privados, priorizando a exploração de temas específicos para identificação de determinado problema, a fim de posteriormente aprofundar as análises.

Durante o período do recorte utilizado para a realização das visitas institucionais e para coleta dos dados junto aos profissionais das entidades, relativos à articulação dos serviços de acolhimento com os serviços de saúde dos territórios, foram vistoriados, conjuntamente com o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude com atribuição, 43 (quarenta e três) serviços de acolhimento, no qual foi identificado o quantitativo de crianças e adolescentes com necessidades de cuidados específicos em saúde.

De acordo com os dados fornecidos, do total de 43 (quarenta e três) serviços de acolhimento vistoriados, 42 (quarenta e dois) – ou seja, 98% – apontaram quantitativo de crianças e adolescentes com necessidades de cuidados específicos em saúde. Do total de crianças e adolescentes acolhidos, 52% apresentam demandas de atendimento especializado em saúde – considerando-se então as 302 (trezentos e duas) crianças e adolescentes apontadas pelas equipes, e desconsiderando-se os 18 (dezoito) casos ainda não avaliados pelas equipes dos serviços de acolhimento.

Do total dos 42 (quarenta e dois) serviços de acolhimento que apresentaram demandas de atendimento específico de saúde, foi possível depreender que 31% dos serviços de acolhimento institucional atendem exclusivamente adolescentes, 33% atendem somente crianças – podendo ter o perfil ampliado em caso de grupo de irmãos –, 12% atendem apenas bebês, 5% atendem unicamente casos com demandas específicas de saúde e 19% estão inseridos no acolhimento familiar.

5 O levantamento dos dados relativos à absorção de atendimentos em saúde e saúde mental de crianças e adolescentes acolhidos no município do Rio de Janeiro foi definido pela equipe de Psicologia do CAO Infância como foco na análise do funcionamento dos serviços de acolhimento em determinado período de recorte. No entanto, após apontamentos relativos à problemática de articulação dos serviços de acolhimento junto aos equipamentos de saúde, a promotoria de justiça de saúde coletiva do MPRJ solicitou análise específica acerca dos entraves apontados em documentos anteriores. Assim, o documento supracitado foi elaborado com a finalidade de subsidiar ações ministeriais articuladas entre a política da infância e da saúde no âmbito do MPRJ.

6 Conforme previsto nas Resoluções CNMP nº 71/2011 e 96/2013.

No que tange à restrição dos serviços de acolhimento por faixa etária e sexo, questão esta já abordada em análises anteriores realizadas pela equipe⁷, cabe problematizar outra repercussão acerca das restrições de perfil de atendimento que os serviços de acolhimento impõem: a desterritorialização e a quebra da longitudinalidade do cuidado em saúde. Os levantamentos anteriormente realizados fornecem subsídios para a caracterização acerca da forma como, atualmente, encontra-se composta a rede de acolhimento no município do Rio de Janeiro, sendo relevantes os dados que apontam para os óbices existentes na cobertura territorial do atendimento e na extrema fragmentação do atendimento com base em restrições de perfis, principalmente por faixa etária e gênero.

Em contrapartida, as normativas voltadas para os serviços de acolhimento, assim como a perspectiva de cuidado em saúde através da Portaria MS nº 2.436, de 21 de setembro de 2017⁸, consideram a importância do atendimento territorializado, garantindo a convivência comunitária e a territorialização e adstrição do cuidado. De acordo com a Portaria supramencionada, a mesma sugere o envolvimento e planejamento de ações setoriais e intersetoriais de um determinado território, ou seja, de um espaço geográfico específico, visando impactar nos condicionantes que influenciam na saúde das pessoas e das coletividades que residem naquele espaço, portanto, adstritos a ele. Sobre a longitudinalidade, a portaria conceitua este termo como a forma de continuidade da relação de cuidado estabelecida ao longo do tempo, de modo permanente, constante e consistente, mantida através de vínculo e responsabilização dos profissionais com os usuários do território. Tal entendimento de cuidado evita a perda de referências e minimiza os riscos iatrogênicos, decorrentes do desconhecimento do histórico de cuidado em saúde então dispensado.

Contudo, de acordo com a Análise Sintética da Rede de Serviços de Acolhimento elaborada pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude referente ao segundo semestre de 2017, 7% das crianças e adolescentes acolhidos no município do Rio de Janeiro eram oriundos de outros municípios. Ademais, a equipe de Serviço Social demonstrou com os dados coletados que 100% do território do município do Rio de Janeiro, subdividido por Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH), acolhia crianças e adolescentes oriundos de territórios diferentes daquele do serviço de acolhimento onde a criança / adolescente encontrava-se acolhida.

Assim como abordado anteriormente, o distanciamento do serviço de acolhimento do território de origem da criança e do adolescente favorece a desterritorialização e a não observância do conceito do estabelecimento de vínculo para a continuidade do cuidado em saúde, conforme previsto. Isto posto, como decorrência da quebra da longitudinalidade e da territorialização, há um retrabalho na tentativa de inserir a criança acolhida na rede de saúde do território do serviço de acolhimento, ocasionando, posteriormente, o retrabalho no retorno da criança para seu território de origem, estabelecendo fragilidade na construção do vínculo e aumentando os riscos da iatrogenia.

Deste modo, as restrições de perfil – principalmente de faixa etária e gênero – impostas pelos serviços de acolhimento acarretam impactos negativos também na continuidade e/ou na inclusão de crianças e adolescentes em equipamentos de saúde. Deste modo, o público infante-juvenil termina por ser inserido em serviços localizados fora de seu território de origem, dificultando a devida continuidade e planejamento das ações contínuas em saúde/saúde mental, após reinserção familiar. Assim, a distribuição territorial dos serviços de acolhimento influencia diretamente na operacionalização e execução da política de saúde, a partir do entendimento da territorialização e longitudinalidade como metodologias que operam na relação de cuidado.

7 Análise Sintética da Rede de Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar de Crianças e Adolescentes do Município do Rio de Janeiro - Equipe Técnica do CAOPJJJ2018 e Orientação Técnica - Posicionamento técnico dos integrantes das equipes de Psicologia e Serviço Social do CAO Infância e Juventude acerca das restrições de perfil de atendimento dos serviços de acolhimento institucional. - Equipe Técnica do CAOPJJJ2017.

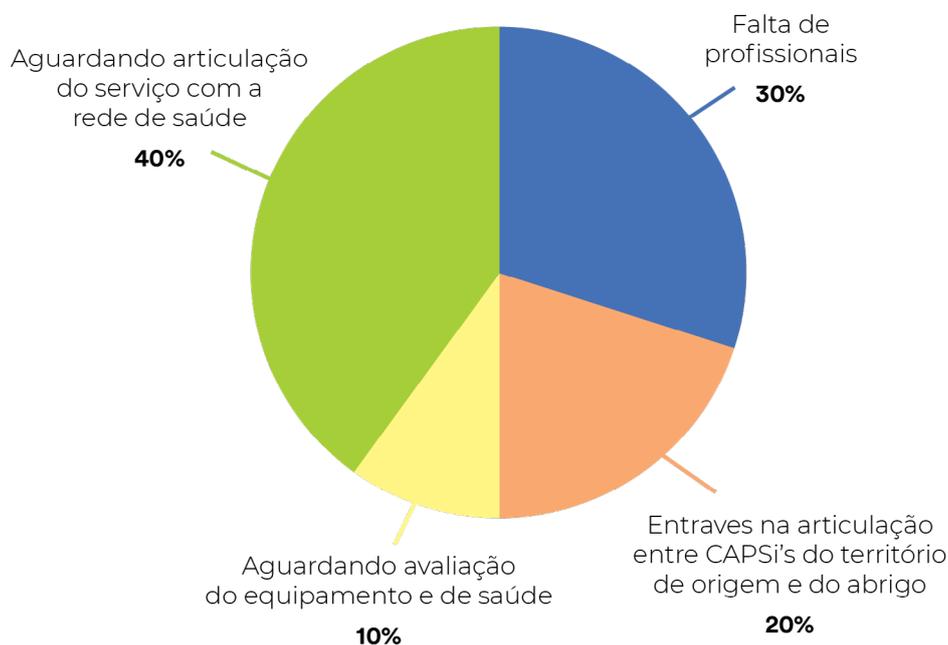
8 Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde.

No bojo do mapeamento realizado pela equipe de Psicologia no primeiro semestre de 2019, entendeu-se como prioritário explorar as necessidades de atendimento em saúde mental (transtorno mental e uso de substâncias psicoativas), diferenciando-as da necessidade de atendimento em psicoterapia (nos casos de sofrimento psíquico) e demais questões clínicas, identificando-se as necessidades de cuidado específicos em saúde mais comuns. Deste modo, os dados apresentados neste item demonstraram o quantitativo de crianças e adolescentes com necessidades de cuidados, bem como apresenta o contingente não absorvido pela rede de saúde. São elencados, ainda, os casos de especialidades mais comuns sinalizadas pelas equipes dos serviços de acolhimento.

Assim como apontado no Relatório Anual de Atividades do ano de 2017 da Equipe de Psicologia, bem como na Análise Sintética da Rede de Serviços de Acolhimento (2018), foi possível constatar um quantitativo de serviços de acolhimento que apontam haver, por parte das crianças e adolescentes acolhidos, maior necessidade de inserção destes em psicoterapia do que em cuidados em psiquiatria. Sobre isto, foi possível depreender que ainda se aponta a inépcia da rede de saúde no que tange à oferta de atendimento de casos nomeados como “sofrimento”, principalmente por falta de profissionais na rede de saúde conforme foi possível identificar. Após aprofundamento e pesquisa desta equipe técnica do CAO Infância e Juventude sobre tal questão relativa ao sofrimento, compreendeu-se que se trata de questões emocionais que necessitam de acompanhamento psicológico e, não necessariamente, de atendimento psiquiátrico, conforme apontado na Portaria MS/GM nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011, que institui a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas no âmbito do SUS.

Na mesma análise, foi possível depreender que 51% do total dos serviços vistoriados avaliam, em alguns casos, necessidade de atendimento em saúde mental. No que tange ao total de 302 (trezentos e duas) crianças e adolescentes que necessitam de algum tipo de cuidado em saúde, 26% apresentam demanda específica de atendimento em saúde mental, inclusive. Do total de 78 (setenta e oito) crianças e adolescentes com necessidade desse atendimento, 85% dos casos foram absorvidos pela rede de saúde, sendo que somente 10 (dez) casos, ou seja, 13% não foram absorvidos pela rede, devido aos motivos elencados no gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – Motivos da não inclusão das crianças e adolescentes na rede de saúde



Assim como observado ao longo das vistorias semestrais aos serviços de acolhimento, é possível constatar que os equipamentos de Saúde Mental têm minimamente absorvido os casos que se enquadram em transtorno mental e uso prejudicial de drogas. Dentre os motivos apresentados para atendimento especializado, do total de 78 (setenta e oito) crianças e adolescentes, 20,5% dos casos, ou seja, 16 (dezesesseis) situações se referiam ao uso prejudicial de substâncias psicoativas, igualmente desconsiderando os casos não informados durante a coleta dos dados. As demais situações sugerem a ocorrência de transtorno mental e/ou situações psíquicas que requerem maiores cuidados específicos em equipamentos de saúde mental.

Também é possível identificar que os casos que as equipes técnicas dos serviços de acolhimento avaliam necessidade de atendimento em Psicoterapia somam 77% do total dos serviços vistoriados. No que tange ao total de 302 (trezentos e duas) crianças e adolescentes que necessitam de algum tipo de cuidado em saúde, 43% apresentam demanda específica de atendimento em Psicoterapia, inclusive. Isto significa, também, que a necessidade de atendimento em Psicoterapia – ou seja, os casos que não se enquadram nas situações de transtorno mental e uso de drogas, conforme a RAPS – se apresenta cerca de 65% maior do que a necessidade de atendimento em Saúde Mental.

Do total de 130 (cento e trinta) crianças e adolescentes com necessidade de atendimento em psicoterapia, 91 (noventa e um) casos, ou seja 70% das situações estavam em atendimento e os demais 30% não estavam em atendimento devido a falta de profissionais na rede pública, principalmente. Contudo, cabe destacar que, do total de crianças e adolescentes atendidos (91 situações), 65% estavam inseridas na rede pública de atendimento e 35% tinham atendimentos ofertados por profissionais particulares subsidiados por meio de programa de apadrinhamento (47%), por profissionais voluntários nos serviços de acolhimento (25%), por Organizações da Sociedade Civil (22%) e por Serviços de Psicologia Aplicada de Universidades particular e federal (6%).

Diante do exposto, cabe sinalizar que as situações em que as equipes dos serviços de acolhimento avaliam que se enquadram como “sofrimento” de acordo com a Rede de Atenção Psicossocial, bem como a própria oferta de atendimentos em locais que fragilizam a continuidade do atendimento prestado, ainda se mostram um desafio a ser superado, conforme a equipe de Psicologia do CAO Infância e Juventude tem apontado ao longo das vistorias semestrais junto aos serviços de acolhimento.

Para mais, no que se refere aos dados coletados relativos às necessidades de atendimento clínico ambulatorial, apontados pelos profissionais dos serviços de acolhimento, foi possível mapear as principais especialidades médicas demandadas pelos serviços de acolhimento (neurologia – 52 casos; pediatria – 42 casos; fonoaudiologia – 25 casos; clínica geral – 23 casos e fisioterapia – 14 casos), além de demandas específicas por outras especialidades.

Em geral, houve sinalizações dos profissionais dos serviços de acolhimento quanto a não absorção da rede de saúde para algumas demandas. Portanto, foi identificada a não inserção no atendimento devido ao aguardo de vaga pelo Sistema de Regulamentação (SISREG) das seguintes especialidades: Neurologia (06 casos), Oftalmologia (02 casos), Fonoaudiologia (02 casos), Urologia (01 caso), Clínica Geral (01 caso), Alergologia (01 caso), Fisioterapia (01 caso), Ginecologia (01 caso) e Otorrinolaringologia (01 caso de um ano na fila do SISREG).

Ademais, no que tange à articulação com os serviços já referenciados da criança / adolescente acolhido, é importante que, no momento do diagnóstico e estudo da situação, o serviço busque identificar serviços e profissionais com vínculos estabelecidos ou iniciados a fim de propiciar a continuidade do contato / atendimento, evitando os efeitos iatrogênicos do rompimento do convívio comunitário de referência para a criança ou adolescente acolhido. Por outro lado, torna-se um desafio para os profissionais

de saúde elaborar e operacionalizar um fluxo de articulação conjunta com os serviços de acolhimento, através da necessidade de planejar ações para a manutenção do cuidado em saúde.

Outro importante analisador que demonstra o impacto dos entraves na articulação e planejamento da medida de acolhimento em parceria com a rede de saúde, é o processo de desligamento de adolescentes com alguma demanda importante de saúde mental que, diante da ausência de oferta de outros recursos por parte do município, tais como criação de república e oferta de programas visando estimular e garantir a autonomia dos adolescentes se apresenta como um grande desafio na maioria dos casos em função do quadro de saúde mental. Tem sido possível identificar ainda, que nestes casos, algumas ações sobrepõem os objetivos de programas específicos para o atendimento de público com longo histórico de institucionalização em saúde mental, sendo tais programas utilizados para cobrir a ausência que garanta o atendimento de adolescentes com alguma necessidade de atendimento em saúde mental. Ademais, ainda há de ser foco da equipe de Psicologia do CAO Infância/MPRJ, a identificação e a análise dos motivos de acolhimento em abrigos da Assistência Social, que indicam exclusivamente dificuldades familiares em lidar com questões de saúde mental típicas do processo de adoecimento psíquico da criança e do adolescente.

3. DESAFIOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DOS FLUXOS ENTRE AS UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS E OS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE

No que tange às normativas voltadas para a organização do cuidado em saúde para os(as) adolescentes em cumprimento de MSE, assim como a partir do acúmulo de informações e mapeamentos realizados pela equipe técnica do CAO Infância e Juventude do MPRJ, abordaremos sobre a relação ora estabelecida entre a Rede de Atenção à Saúde com as unidades socioeducativas da capital.

A partir das legislações e normativas que discorrem sobre a garantia do acompanhamento em saúde e saúde mental do (a) adolescente inseridos (as) nas unidades do DEGASE e do cenário da territorialização e organização do atendimento no município do Rio de Janeiro, indicamos alguns impasses para a efetivação desses direitos. A organização das unidades dentro do Estado do Rio de Janeiro e o critério da divisão por “poder paralelo” para o encaminhamento do (a) adolescente para uma unidade específica refletem no grande deslocamento de adolescentes de seus territórios de origem e, concomitantemente, na dificuldade de articulação das unidades do DEGASE com os equipamentos da saúde.

As políticas municipais de saúde elegem a territorialização como metodologia que opera também no modelo assistencial e nas práticas sanitárias vigentes, baseando-se no reconhecimento e esquadramento do território, segundo a lógica das relações entre ambiente, condições de vida, situação de saúde e acesso às ações e serviços de saúde (TEIXEIRA et al. 1998). Diante do exposto, a distribuição e a localização das unidades socioeducativas irão influenciar na operacionalização e execução das políticas de saúde.

Entre as pactuações apresentadas no Plano Operativo (SMS, 2018) estão a complementariedade e integração do trabalho entre as unidades socioeducativas e a rede de atenção à saúde do município:

Assim, em atenção aos princípios da complementaridade e da integração do trabalho, define-se que à rede de atenção à saúde do município do Rio de Janeiro cabe a responsabilidade sanitária de garantir o acesso ao cuidado no nível primário nas suas Unidades de Atenção Básica (Clínica da Família ou Centro Municipal de Saúde) de referência para as Unidades do Degase; acesso à atenção especializada e à urgência e emergência sempre que necessário.

O DEGASE será co-responsável pelos cuidados primários que sejam factíveis no contexto da Unidade Socioeducativa e pelas ações referentes à continuidade dos tratamentos prescritos que sejam possíveis de execução nas suas Unidades.

Quanto aos CRIAAD'S, uma vez que não conta com Equipe de Saúde, a rede de atenção à saúde do município do Rio de Janeiro, em seus diferentes pontos de atenção e níveis de complexidade, será referência integral para a assistência à saúde e ações que não possam ser coparticipadas pelo CRIAAD. (SMS, 2018, p.27 -28)

A partir dessa previsão, estabelecem o fluxo para o encaminhamento dos (as) adolescentes para a atenção especializada (consulta, exame ou procedimento médico). Para as unidades de privação de liberdade é indicado que o médico do DEGASE, ao avaliar a necessidade de atendimento, solicite e justifique o pedido para a equipe da Atenção Primária à Saúde (APS) e encaminhe o (a) adolescente, sendo responsabilidade da equipe do DEGASE o deslocamento do (a) socioeducando (a) até a unidade de saúde (SMS, 2018, p.66).

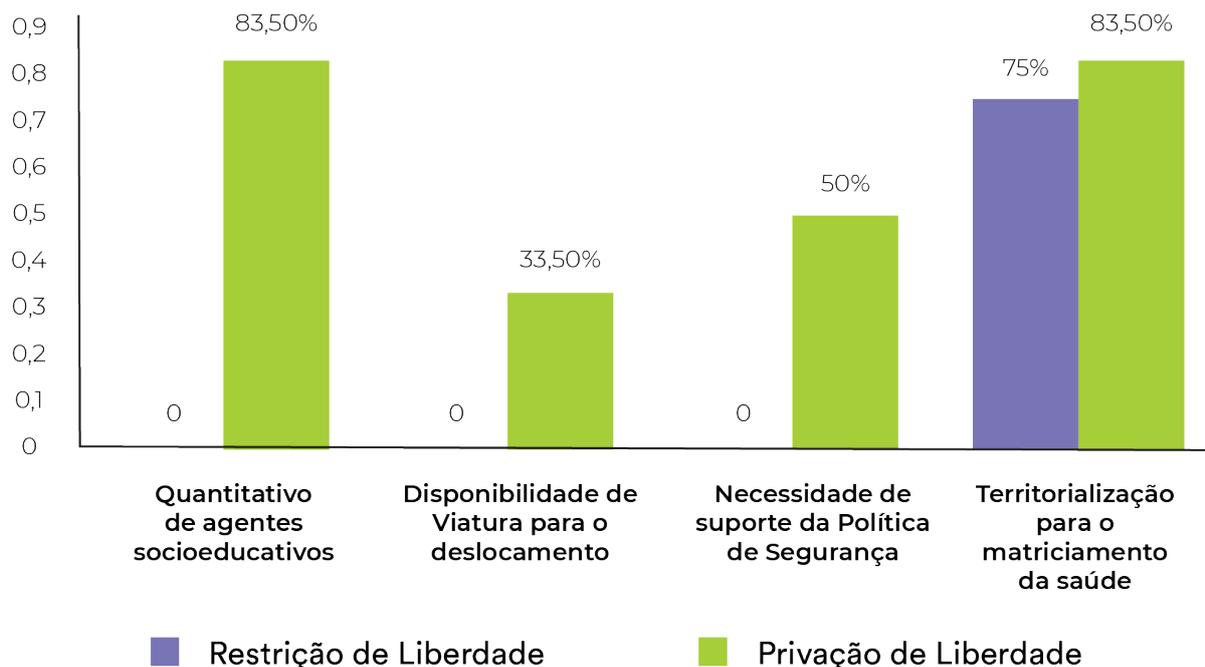
Atinente às unidades de restrição de liberdade, devido à proposta diferenciada da semiliberdade, estas unidades não contam com equipe exclusiva de saúde, porém as equipes dos Centros de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente (CRIAAD's), ao avaliarem a necessidade de atendimento especializado também devem acionar os equipamentos da Atenção Básica em Saúde, encaminhando diretamente ou orientando o (a) adolescente e/ou familiar para fazê-lo (SMS, 2018, p.67).

Neste sentido, esta equipe técnica do CAOPJIJ, entre os meses de janeiro e abril de 2019, coletou dados junto às unidades socioeducativas, entrevistando profissionais representantes de todas as unidades localizadas na capital fluminense, em função do trabalho de assessoria técnica aos Promotores de Justiça da Infância e da Juventude Infracional, às Promotorias de Justiça de Execução de Medida Socioeducativa, bem como à Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude Infracional da Capital, a partir das fiscalizações ministeriais às unidades de atendimento.

Dentre os objetivos a serem alcançados pela equipe técnica de Psicologia do CAO Infância e Juventude durante a intervenção junto às unidades, o que ora será retratado se refere aos impactos subjetivos decorrentes da restrição e privação de liberdade dos (as) adolescentes e, conseqüentemente, da articulação com equipamentos de saúde e a oferta de cuidados dispensados.

Deste modo, no recorte de vistorias do 1º quadrimestre de 2019 –, do total de 6 (seis) unidades de privação de liberdade, 5 (cinco) delas (83,5%) relataram entraves para o deslocamento dos (as) adolescentes aos equipamentos de saúde. Dentre as principais justificativas para a dificuldade de acesso aos equipamentos externos de saúde estão: baixo quantitativo de agentes, disponibilidade de viatura e questão de segurança. No que se refere às unidades de semiliberdade, devido à localização e a divisão a partir do critério do “poder paralelo local”, há uma dificuldade para garantir também este acesso à rede pública de saúde, conforme o Gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2 - Dificuldades para garantir o acesso às Unidades de Saúde



É possível apreender que, em ambos os regimes de atendimento (restrição e privação de liberdade), a questão da territorialização interfere no matriciamento da saúde. Tal cenário também abrange os casos com demanda de saúde mental e que necessitam de acompanhamento pela rede externa de saúde. Além disso, observa-se que o quantitativo de agentes socioeducativos também se apresentou como um entrave na garantia de acesso à rede de saúde em 83,5 % das unidades de privação de liberdade. Deste modo, o cenário atual apresenta a inexistência de recursos humanos em quantidade suficiente para atender à demanda, da forma como esta se apresenta.

No Plano Operativo (SMS, 2018), o fluxo estabelecido para Atenção em Saúde Mental tem início através da avaliação conjunta da equipe de saúde mental das unidades socioeducativas de internação e internação provisória e a equipe do serviço de saúde da Atenção Básica, mediada pelo profissional de saúde mental do Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF. Caso avaliada a necessidade de acompanhamento periódico, a equipe da Atenção Primária à Saúde (APS) indicará a modalidade do acompanhamento e a frequência recomendada para as discussões de caso com a equipe do DEGASE, com foco na construção conjunta do PTS (SMS, 2018, p.62).

Dentre os principais acometimentos de saúde mental, foi possível identificar que i) os transtornos mentais, ii) o uso problemático de drogas, iii) a automutilação e iv) tentativas de suicídios foram os principais motivos elencados pelas equipes entrevistadas. Cabe destacar que, segundo os relatos dos profissionais de saúde das unidades socioeducativas, o número de casos de automutilação e tentativa de suicídio aumentou significativamente no último ano.

Apesar do exposto, o acesso aos equipamentos de saúde mental se encontra prejudicado principalmente devido à dificuldade no deslocamento dos (as) adolescentes, na periodicidade indicada, até aos Centros de Atenção Psicossocial Infantil (CAPSi) e os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (CAPSad).

Ademais, nos casos dos (as) adolescentes que já realizavam acompanhamento de saúde mental antes da entrada nas unidades socioeducativas, deve ser garantida a continuidade do acompanhamento através do planejamento conjunto entre a equipe do DEGASE, incluindo os agentes socioeducativos e a equipe do serviço de saúde, para viabilizar as visitas de profissionais do equipamento de saúde mental

à unidade socioeducativa, bem como a construção do PTS e as articulações necessárias no território junto a Atenção à Saúde (SMS, 2018, p.63). Contudo, considerando o grande número de adolescentes que cumprem medida em unidades distantes de seu território de origem, há, além dos entraves para o deslocamento dos (as) adolescentes até às unidades de saúde, interferência também na locomoção dos profissionais do equipamento de saúde mental do território de origem do (a) adolescente até às unidades socioeducativas.

Em relação aos casos dos (as) adolescentes com sofrimento psíquico, o Plano Operativo (SMS, 2018), cita a necessidade de um “trabalho conjunto para o manejo do sofrimento psíquico advindo ou agravado pela situação de privação de liberdade e/ou conflito com a Lei” (SMS, 2018, p.62). Apesar do entendimento de que os casos de sofrimento psíquico merecem atenção por parte dos profissionais do DEGASE, ainda não é possível observar um fluxo nesta direção, considerando que, apesar dos núcleos de saúde mental e das equipes técnicas das unidades socioeducativas, com seus respectivos trabalhos, contribuirão para dirimir este sofrimento, estas ações não substituem um acompanhamento psicológico ambulatorial.

Outro aspecto que merece atenção em relação aos cuidados de saúde e saúde mental é o enfoque na avaliação da condição do (a) adolescente de cumprir medida nas unidades do DEGASE, sendo necessário o planejamento de um acompanhamento que garanta sua integridade física e mental.

Também, entre os principais entraves destacados pelos profissionais para a qualidade das avaliações dos casos de saúde / saúde mental está a transmissão de informações por parte dos equipamentos de saúde sobre os procedimentos médicos e acompanhamento anteriormente realizado junto ao (à) adolescente, por meio de documentação. Deste modo, assim como a dificuldade da inclusão dos (das) socioeducandos (as) nos cuidados em saúde, a ausência de documentação, igualmente, se torna um desafio a ser superado, no intuito de se evitar os efeitos iatrogênicos.

Cabe destacar que, durante as vistorias, um significativo número de profissionais que compõem as equipes de saúde e saúde mental do DEGASE demonstraram que desconheciam o Plano Operativo e os fluxos estabelecidos entre a CSIRS/DEGASE e as Secretarias Municipal e Estadual do Rio de Janeiro, e, como efeito, foi possível observar fluxos e encaminhamentos díspares para os casos com demanda de saúde entre as unidades socioeducativas.

Sendo assim, foi possível observar que outro óbice identificado consiste na fragilidade das estratégias da CSIRS/DEGASE em captar as demandas das unidades e comunicar as pactuações celebradas no Plano Operativo para a implementação da PNAISARI. Nesta direção, é importante ressaltar que o monitoramento da efetividade das ações propostas e apresentadas no Plano Operativo garante o envolvimento de todas as equipes das unidades com as pactuações propostas sendo avaliado e aprimorado a partir da prática diária de todos.

Para mais, faz-se importante o fomento de encontros entre os profissionais que se encontram na ponta do atendimento, no sentido de se assegurar a compreensão das normativas vigentes. Nesta perspectiva, pode-se pensar a importância da Escola de Gestão Socioeducativa Paulo Freire (E.S.G.S.E.), do DEGASE, ofertar capacitações sobre essa temática.

Outrossim, atinente aos desafios para operacionalização dos fluxos entre as unidades do DEGASE e os equipamentos de saúde, a partir das questões apresentadas no decorrer da coleta dos dados, foi possível identificar junto às unidades socioeducativas, que, apesar dos avanços nas legislações e normativas sobre o tema, ainda é necessária a inclusão da discussão da territorialização das unidades, para a efetivação dos fluxos que garantem a articulação da equipe do DEGASE com os serviços de saúde e saúde mental, inclusive dos territórios de moradia do (a) adolescente.

Nesta direção, durante a execução do assessoramento técnico, temos destacado a importância de um investimento na avaliação inicial dos (as) adolescentes, prévio à entrada no sistema socioeducativo, com a comunicação e articulação entre as unidades de saúde e a equipe do DEGASE, para avaliar a possibilidade, após a alta hospitalar, do ingresso para o atendimento em restrição e/ou privação de liberdade. Outrossim, caso apreciada a possibilidade do cumprimento da medida, cabe aos profissionais das unidades planejarem o acompanhamento ao (à) adolescente a partir de sua demanda, incluindo uma atenção da equipe de saúde da unidade e, em alguns casos, o encaminhamento do (a) adolescente para alojamento com convivência protetora quando houver risco para sua integridade física ou mental, conforme prevê o SINASE e o Regimento Interno do DEGASE.

Para tanto, diante destes entraves para a garantia do acesso dos (as) adolescentes à rede de saúde, também consideramos imprescindível uma atenção do DEGASE no que tange aos recursos humanos disponibilizados para as unidades socioeducativas, tendo em vista que para a garantia do atendimento adequado aos(as) adolescentes é necessário número de funcionários condizente com o quantitativo de socioeducandos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta direção, nos documentos produzidos pela equipe técnica do CAO Infância, sublinhamos a importância de um investimento na avaliação inicial das crianças e adolescentes a partir do planejamento individualizado de atendimento, levando em consideração o entendimento da incompletude institucional, que leve em consideração a sua história e as singularidades no ingresso do serviço de acolhimento e nas unidades socioeducativas, para a garantia do acompanhamento adequado de saúde.

Conforme demonstrado ao longo do artigo, os entraves para a garantia do acesso aos serviços de saúde, especificamente quanto à falta de profissionais psicólogos na rede, tal óbice compromete consideravelmente a possibilidade de maior articulação entre a saúde e os serviços de acolhimento. Neste mesmo contexto dos serviços de acolhimento, o entrave relacionado à escassez de recursos humanos dos equipamentos de saúde, conseqüentemente a carência de oferta de atendimento verificada no recorte de análise estipulado, implica diretamente na garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Na área do sistema socioeducativo, torna-se um desafio para os profissionais da socioeducação e da saúde / saúde mental implementar efetivamente a PNAISARI e possibilitar a operacionalização do fluxo entre o DEGASE e a Rede de Atenção à Saúde, pactuado no Plano Operativo, considerando as dificuldades apresentadas no presente documento, relativas às condições estruturais, materiais e de recursos humanos. É imperioso destacar que as publicações referentes aos cuidados em saúde refletem a necessidade de planejamento e monitoramento das ações da saúde na socioeducação. Para tanto, é fundamental que as unidades socioeducativas, ao elaborar o regimento interno específico de cada unidade, levem em consideração, inclusive, as ações relacionadas ao acesso e fluxo da política de saúde prevista no Plano Operativo e no regimento interno das unidades para o alinhamento das especificidades de cada território de atendimento.

Além dos entraves mencionados no decorrer do presente artigo, no momento atual da pandemia do Covid-19, a rede pública de saúde ainda mais sobrecarregada devido ao aumento considerável da demanda em paralelo com a precarização da rede, em função da continuidade dos entraves para o repasse de verbas para os equipamentos e do afastamento de profissionais que integram o grupo de risco e com suspeita/confirmação de Covid-19, demanda ainda mais atenção dos órgãos fiscalizadores

para a garantia do direito à saúde de crianças e adolescentes inseridos em serviços de acolhimento e no sistema socioeducativo.

Também em função do atual contexto pandêmico, que implica em protocolos de saúde para a prevenção do contágio do Covid-19 e que inclui entre as medidas, o distanciamento social, o cenário destas instituições que tem a convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes, muitas vezes, fragilizadas, se intensifica ainda mais com as possíveis interrupções nas visitas de familiares e das atividades escolares, de cultura e de lazer. Tal fator também pode agravar ainda mais o número de casos com demanda de saúde mental e acompanhamento psicoterápico, em função do aumento de sofrimento psíquico e ansiedade ocasionado por todos esses fatores.

Nesta direção, a equipe técnica do CAOPJJIJ tem contribuído com os Promotores de Justiça da Infância e Juventude nas fiscalizações através de reuniões remotas e na participação da elaboração de documentos e recomendações para ambos os tipos de atendimento: serviços de acolhimento e sistema socioeducativo e dentre os focos de atenção está o direito à saúde.

Assim, o presente artigo ilustra parte das demandas analisadas pela equipe de Psicologia do CAO Infância /MPRJ, cujo entendimento ministerial tem como foco a prestação da assessoria técnica em matéria específica de sua formação, contribuindo significativamente para a adequação das políticas públicas ora vigentes, a partir do desenvolvimento do trabalho dinâmico produzido, visando analisar os dados levantados, subsidiando ações e promoções ministeriais para o ajustamento da política de atendimento à infância, ainda distante da efetividade da proteção integral.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.
- _____. Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).
- _____. Lei nº 10.216, 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.
- _____. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Nota Técnica nº 02, de 14 de dezembro de 2017.
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.082, de 23 de maio de 2014. Redefine as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI), incluindo-se o cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto e fechado; e estabelece novos critérios e fluxos para adesão e operacionalização da atenção integral à saúde de adolescentes em situação de privação de liberdade, em unidades de internação, de internação provisória e de semiliberdade.
- _____. Portaria MS nº 2.436, de 21 de Setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).
- _____. Coordenação Geral de Saúde de Adolescentes e Jovens (CGSAJ/DAPES/SAS/MS). Boletim Saúde Adolescente e Jovem. Edição 3, fevereiro de 2019.
- _____. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de adolescentes em conflito com a lei: normas e reflexões/ Ministério da Saúde, 2012. (Série B. Textos Básicos de Saúde).
- _____. Portaria no 3.088, 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).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social/ Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento. Brasília, abril de 2018.

Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA). Plano Decenal Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. Resolução nº 160, de 18 de dezembro de 2013. Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

_____. Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Brasília, 2006.

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução Conjunta nº 01, de 18 de junho de 2009, Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Brasília, 2009.

ONU. Regras das Nações Unidas para a proteção de jovens com restrição de liberdade: Regras de Havana, Adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 45/113, de 14 de dezembro de 1990.

Prefeitura do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Plano Operativo de Atenção Integral à Saúde dos Adolescentes em Conflito com a Lei em Regime de Internação, Internação Provisória e Semiliberdade. Rio de Janeiro, 2018.

Secretaria Especial de dos Direitos Humanos/ Ministério de Combate à Fome/ CONANDA/ CNAS - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006.

TEIXEIRA, Carmem Fontes; PAIM, Jairnilson Silva; VILASBOAS, Ana Luiza. SUS, modelos assistenciais e vigilância da saúde. Inf. Epidemiol. SUS, Brasília, v. 7, n. 2, p. 7-28, jun. 1998

O HIBRIDISMO DA UNIDADE MATERNO INFANTIL: O ATENDIMENTO ÀS MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE COM SEUS(SUAS) FILHOS(AS) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Daniel Elias Telio Duarte¹

Júlia Muniz de Alvarenga²

O artigo tem como objetivo apresentar aspectos observados sobre o caráter híbrido da unidade destinada ao acautelamento das mulheres em privação de liberdade com os seus bebês. Para tanto, apresenta o levantamento histórico sobre o assessoramento técnico de profissionais de Serviço Social e Psicologia prestado aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude (PJIJ) no âmbito da Unidade Materno Infantil – UMI da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (SEAP), considerando as políticas públicas intersetoriais afetas ao tema.

Ressalta-se que a equipe técnica do Centro de Apoio Operacional as Promotorias de Infância e Juventude (CAOPJIJ), composta por profissionais de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social, presta assessoramento nas respectivas áreas de conhecimento ao CAO, aos órgãos de execução da capital fluminense e, excepcionalmente, às demais promotorias de Infância e Juventude no interior do estado, através da realização de estudos e pareceres, conforme previsto na Ordem de Serviço CAOPJIJ nº 01/2017, assegurado o exercício de suas atribuições profissionais.

A situação do acautelamento prisional da mulher em período gestacional e no puerpério representa desafio de singular relevância à integração das políticas públicas setoriais, executadas pelo Estado, às de direitos humanos internacionalmente pactuadas no que tange ao fomento das gestões destinadas à humanização do atendimento e à garantia de direitos da mulher e da criança, sobretudo no que se refere à preservação dos vínculos afetivos, da promoção da convivência familiar e das condições de desenvolvimento saudável, em meio ao cenário do sistema carcerário que tende a priorizar na sua organização a lógica da segurança e da punição.

As características híbridas dadas em razão da composição das diferentes modalidades de atendimento na Unidade Prisional (UP) em tela, o assessoramento técnico aos Promotores de Justiça(PJ) foi inicialmente requerido em 1997, objetivando compreender: a dinâmica institucional; as ações de trabalho na relação do binômio mãe-bebê; a participação dos demais atores responsáveis por pensar as políticas públicas voltadas para o público atendido; e para analisar as estratégias utilizadas junto às famílias extensas e demais dispositivos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Faz-se ainda oportuno o reconhecimento deste equipamento que, de acordo com o Projeto Político Pedagógico - PPP (2014) disponibilizado pela unidade em questão, teve início em 12 de outubro de 1966 como Creche Madre Teresa de Calcutá, administrada pela Unidade Prisional Talavera Bruce (UPTB), e que em 1971 foi reinaugurada como a 1ª Creche Penitenciária

1 Assistente Social do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ.

2 Psicóloga do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Mestra em Psicologia (UFF) e Doutoranda em Políticas Públicas e Formação Humana (UERJ);

do Brasil. A configuração enquanto Unidade Materno Infantil, com direção independente e corpo administrativo próprio, ocorreu apenas a partir de 02 de agosto de 2005, quando se tonou uma Unidade da SEAP subordinada à Coordenação de Serviço Social da Subsecretaria Adjunta de Tratamento Penitenciário. Apenas a partir de 20 de março de 2013, através do Decreto nº 44.130, o serviço foi transferido para a Coordenação de Gestão em Saúde Penitenciária.

Em configuração inicial destinava-se ao atendimento de crianças até 06 (seis) anos de idade, nascidas durante o cárcere materno, sendo assegurada a permanência das mães reclusas da UPTB junto aos filhos somente até os 06 (seis) primeiros meses de vida. Após este período as mães retornavam à UP de origem, sendo a elas facultada a visitação diária por apenas 2 horas no turno da manhã.

Este formato mantinha relação com o funcionamento de creches e de abrigos de famílias, face ao atendimento integral de crianças até 06 (seis) anos e a permanência das genitoras com seus bebês (até 06 meses), atravessado pela situação do cárcere, o que denota um perfil híbrido do funcionamento da Unidade.

A partir da fiscalização realizada pela Promotoria de Justiça com atribuição, focada na necessidade de adequação da Unidade às normativas vigentes, observou-se alterações significativas no funcionamento da UMI. Atualmente, a UMI promove o acolhimento conjunto de mulheres em privação de liberdade no Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro e seus filhos de 0 a 6 meses, excetuando casos específicos de prolongamento da permanência. A capacidade de atendimento é para até 20 (vinte) mulheres presas juntamente aos seus bebês nascidos neste cenário de privação de liberdade, o que perfaz um total de 40 (quarenta) vagas para atendimento na Unidade. De acordo com o PPP (2014), a unidade é entendida não como uma creche, mas como “uma instituição com função dupla: de abrigar neonatos e custodiar as mães que se encontram cumprindo pena no sistema penitenciário” com foco no “cuidado e na amamentação”.

Diante da complexidade do acima exposto, o quadro a seguir tem como objetivo demonstrar como a equipe técnica do CAOPJIJ, ao longo das últimas duas décadas, 1997 a 2018, vem assessorando e subsidiando a atuação dos promotores de justiça para a fiscalização da UP e o fomento de políticas públicas afetas ao tema, expondo: os instrumentais da atuação; os principais aspectos evidenciados; e os posicionamentos técnicos diante os entraves identificados, considerando-se as normativas transversais ao funcionamento institucional. Cabe destacar que tal levantamento foi apresentado em resposta à uma demanda do CAOPJIJ, em função de consulta feita por Promotores de Justiça de outros estados, sobre como se organiza o assessoramento técnico a este tipo de unidade.

1997

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistente Social e Psicólogo ao PJ em 01 (uma) vistoria com elaboração de 01 (um) relatório técnico.
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>Aspectos observados (AO): precárias condições de conservação dos espaços de convivência; ausência de recursos materiais; ausência de equipe técnica exclusiva; déficit de auxiliares de apoio para o cuidado das crianças, organização, limpeza do espaço e preparo da alimentação; atendiam 17 (dezessete) crianças, a maioria até 1 ano e não definida quantidade de mães; o afastamento da mãe em relação ao bebê se dava de forma abrupta aos 06 meses, sem preparação para o desmame e aproximação gradual com a família extensa que a receberia; ausência de recursos para atendimento de demandas alimentares específicas dos bebês;</p> <p>Sugestões Técnicas (ST): reformulação e manutenção do espaço físico; ampliação do tempo de permanência das mães com os filhos até 1(um) ano com preparação gradual do desmame para que possam participar do processo de introdução de novos alimentos e aproximação gradual com a família extensa; ampliação do horário de visitas das mães presas separadas dos filhos pequenos.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Regras Mínimas para o Tratamento de Presos. Organização das Nações Unidas - ONU, 1955. • Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as mulheres. A convenção foi divulgada 1979 e ratificada pelo Brasil em 1984. • Constituição Federal Brasileira de 1988, artigo 5º inciso L. • Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências. • Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 1994 e ratificada pelo Brasil em 1995. • Lei de Execução Penal nº 7.210 de 11 de julho de 1984. Art. 83, parágrafo II (alterado pela Lei nº 9.046, de 1995) e Art. 89. • Lei nº 6.015/73 art. 50 com redação dada pela Lei nº 9.053/95 • Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher. Pequim, 1995.

2002

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistente Social ao PJ em 01 (um) vistoria com elaboração de 01 (um) relatório técnico do Serviço Social.
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: 93% das mulheres encontravam-se sem condenação, a maioria sem referência familiar, sem pré-natal, com história de situação de rua; sem alteração das precárias condições dos ambientes e do mobiliário; fragilidades na garantia do atendimento técnico; atendiam 14 mulheres e 14 bebês e mães pleiteavam aumento do tempo de permanência com os filhos até 01 (um) ano; ausência de direcionamento pedagógico das ações; fragilidade no atendimento aos pressupostos da infância; descontinuidade das ações face às limitações financeiras; ausência de estratégias de capacitação e orientações pedagógicas; ausência de planejamento de ações direcionadas às mulheres mães.</p> <p>ST: alinhamento das modalidades de atendimento creche/abrigo (família) e privação de liberdade; aperfeiçoamento da atenção à manutenção da rede familiar e social de apoio à criança e a mulher presa; revisão orçamentária para adequação do quadro de recursos humanos e fornecimento de recursos materiais; elaboração do plano de trabalho com objetivos, metodologia de trabalho e recursos humanos, materiais e financeiros; oferta de salas de atendimentos com privacidade e espaço para estimulação dos bebês; registro da creche junto ao Conselho Municipal de Educação (CME) e adequação frente à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); necessidade de atendimento às prerrogativas do ECA; registro junto ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) Art. 4º, Inciso IV, Art. 11º, Inciso V e Art. 29

2006

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistente Social ao PJ em 01 (uma) vistoria com elaboração de 01 (um) relatório técnico do Serviço Social.
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: coordenação vinculada ao Serviço Social da SEAP; mulheres em privação de liberdade com filhos até 06 meses, com origem em outros municípios; 1 caso de criança com 2 anos de permanência; déficits no fornecimento de recursos materiais; equipe técnica se tornou exclusiva com 01 Assistente Social e 01 Psicóloga, além de manter 01 Enfermeira e 01 Médica; sem educadores e lactarista; capacidade de 12 mulheres mães e 12 bebês, mas atendia 15 mulheres e 15 bebês; ausência de planejamento de ações direcionadas ao perfil de mulheres mães.</p> <p>ST: elaboração do plano de trabalho com objetivos institucionais, metodologia e recursos humanos, materiais e financeiros; e a previsão orçamentária para adequação do quadro de recursos humanos e recursos materiais.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Portaria Interministerial (Ministério da Saúde e Ministério de Estado da Justiça) n° 1777, de 09 de setembro de 2003. • Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Ministério da Saúde, 2005. • Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. • Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. CONANDA, 2006. • Princípios de Yogyakarta, 2006. • Resolução SEAP n°106/2005.

2008

Tipo de Assessoramento Técnico
<p>Assessoramento por Assistente Social ao PJ em 01 (uma) vistoria com elaboração de 01 (um) relatório técnico do Serviço Social.</p> <p>Assessoramento por Assistente Social e Psicólogo ao PJ em 02 (duas) reuniões com elaboração de 02 (dois) relatórios técnicos.</p>
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: precárias condições dos ambientes e do mobiliário; déficit de funcionários; capacidade para 15 mães e 15 bebês, mas atendiam 18 mães e 18 bebês; prejuízo na articulação com serviços da rede apoio e do Sistema Garantia de Direitos (SGD); sem oferta de atividades educacionais, pedagógicas e profissionalizantes; plano de trabalho desatualizado que estava em processo de elaboração e que incluíam as informações sobre as crianças no Módulo Criança Adolescente (MCA); maioria das mulheres internadas procedentes das delegacias e as outras oriundas das UPs Nelson Hungria e Talavera Bruce em alojamentos separados; quando advindas das UPs, o prontuário social era enviado junto e quando encaminhados pelas delegacias chegavam sem informações sobre o histórico familiar; articulação com Conselhos Tutelares para estudo dos vínculos da família extensa; quadro de recursos humanos não condizia com a estrutura organizacional proposta no Regimento Interno; dificuldades espaciais para acompanhamento personalizado; gestantes passariam a cumprir a pena na UP Talavera Bruce; perspectiva de novas alternativas de atendimento para a continuidade do acompanhamento profissional; dificuldades para a alocação de recursos humanos devido à inexistência de cargos na estrutura da UP; foi apresentada a planta (arquiteta/SEAP) para adequação do espaço físico.</p> <p>ST: imprescindibilidade da formalização, através da elaboração de documentos, das reuniões para discussões e orientações sobre o fluxo com as unidades femininas, bem como de alinhamento do quadro de recursos humanos com a proposta organizacional proposta no Regimento Interno; redução da capacidade máxima de atendimento para 15 mulheres, visando garantir o atendimento personalizado e em pequenos grupos (princípio que orienta a política de atendimento voltada para o público infanto-juvenil); monitoramento das informações sobre as mulheres gestantes nas UPs da SEAP; levantamento da situação das mulheres acauteladas, que ainda não cumprem pena nas UPs da SEAP; indicação de prazo para a execução da política de atendimento e elaboração do Regimento Interno com as mudanças necessárias; elaboração do Plano Individual de Atendimento das crianças; realização de visitas de fiscalização sobre as condições físicas e sanitárias.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

2012

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistentes Sociais ao PJ em 01 (uma) vistoria com elaboração de 01 (um) relatório técnico do Serviço Social.
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: direção própria; modificação da capacidade de atendimento para 20 mulheres mães e 20 bebês; restringiu o perfil para mulheres em privação de liberdade com filhos até 6 meses; obras no espaço físico foram interrompidas e estavam deterioradas; sala de atendimento da equipe técnica sem privacidade; ausência de organização para o fornecimento de medicações para bebês; quadro de recursos humanos com 01 coordenador, 01 assistente social, 01 psicólogo, 02 técnicos de enfermagem, 02 médicas; sem recreadores, educadores e lactaristas; mães não acompanhavam consultas e internações hospitalares dos filhos; ausência de ações de aperfeiçoamento profissional; proposta de implantação de projeto do Centro de Convivência Materno Infantil- CRMI para receber gestantes; ausência de gestões acerca da atualização e aprimoramento do plano de trabalho;</p> <p>ST: fortalecimento do trabalho técnico especializado para a interação da UMI com a rede socioassistencial para a dinâmica de acolhimento da criança em família ampliada ou em Unidade de acolhimento pertinente às especificidades de cada caso; gestões e métodos de organização coadunados à filosofia de trabalho que requer os espaços de acolhimento infantil e que demandam construção de vínculos confiáveis e adesão da família ampliada; incremento do quadro de recursos humanos com acréscimo de áreas inerentes ao cuidado especial que demandam crianças até 6 meses, além da reposição adequada de profissionais das áreas técnica e administrativa quando da situação de férias e afastamentos; avaliação estrutural e de riscos da área em construção na UMI, a ser realizada por profissionais de Engenharia e Arquitetura; reorganização do espaço físico para acomodação e promoção de ações recreativas para mulheres e respectivos filhos; reconfiguração de salas de atendimento para a equipe técnica, com reserva adequada de ambiência, privacidade e resguardo do sigilo profissional.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Execução Penal Lei nº 11.942/2009 que altera os Art. 14, Art. 83 e Art. 89 da Lei nº 7.210/1984; • Resolução nº04, de 15 de julho de 2009. Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, 2009. • Regras de Bangkok Regras Mínimas para o Tratamento das Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres que Cometem Crimes. ONU, 2010. • Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, 2010. • Lei 12.403 de 04 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto- Lei nº 3.689, de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. • Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Ministério da Justiça, 2011.

2013

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistente Social e Psicólogo ao PJ em 02 (duas) vistorias com elaboração de 02 (dois) relatórios técnicos do Serviço Social e 02 (dois) relatórios técnicos da Psicologia.
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: sem alterações no perfil e na capacidade de atendimento; permanecem dormitórios exíguos a movimentação das usuárias; criação de sala para equipe técnica, porém sem individualização para cada área; veículo utilitário com dano aguardando substituição; obra permanece parada e em processo de deterioração; sem inserção de profissionais qualificados às ações de cunho socioeducativo; oferta de atividades e oficina para mulheres ainda sem resultado mensurado; sem alterações em relação ao Plano de Trabalho; ausência de trabalho com gestantes anterior ao encaminhamento à UMI, o que não permitia uma avaliação sobre o desejo da mulher de cuidar ou não da criança após o nascimento; melhoras da ambiência e criação do espaço de estimulação; ação de fiscalização por profissional de engenharia da SEAP; apresentação do PPP da UMI elaborado com base na Lei de Execução Penal e distanciado às normativas afetas à área da infância e ausência de participação da equipe técnica; dificuldade de acesso e atendimento às particularidades das mulheres gestantes reclusas na UP Talavera Bruce.</p> <p>ST: fortalecimento do processo de trabalho técnico especializado; acompanhamento que garanta um desligamento gradual mãe e do bebê da unidade; planejamento personalizado de atendimento para cada criança; necessidade de um trabalho anterior ao encaminhamento da gestante para a UMI; avaliação estrutural e de riscos da área em construção na UMI; reorganização do espaço físico de acomodação das mulheres e respectivas crianças; reconfiguração de salas de atendimento para a equipe técnica, com adequada ambiência, privacidade e resguardo do sigilo profissional; informações acerca das ações reparo ou substituição do veículo utilitário danificado utilizado à movimentação externa de mulheres mães e bebês; confecção e apresentação do plano de trabalho institucional; adequação do PPP referente à questão da capacitação inicial e continuada dos atores institucionais; articulação da UMI com as outras UPs do sistema para acompanhar as demandas do cotidiano, considerando a previsibilidade destas estratégias no PPP institucional.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013/2015). Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. • Decreto nº 44.130 de 20 de março de 2013. Altera a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária- SEAP e dá outras providências.

2014

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistente Social e Psicólogo ao PJ em 02 (duas) vistorias com elaboração de 02 (dois) relatórios técnicos do Serviço Social e 02 (dois) relatórios técnicos da Psicologia.
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: sem alterações no perfil e na capacidade de atendimento; 50% das mulheres mães eram de outros municípios e estados; unidade ficou um período sem assistente social e com apenas 01 psicóloga e 01 diretora; avanços no uso de protocolos como os de desligamento de filhos de estrangeiros, registro da paternidade no Registro de Certidão Nascimento-RCN e da visitação dos bebês aos pais presos; trabalho técnico com parceiros externos junto às gestantes reclusas na UPTB, porém não estava sistematizado no PPP da UMI; fragilidade dos dados no MCA e ausência dos Planos Individuais de Atendimento(PIA's); entraves na articulação com a rede socioassistencial; ausência de participação da equipe técnica na elaboração do PPP da unidade.</p> <p>ST: adequação do PPP às práticas em execução no serviço, inclusive o manuseio do MCA e elaboração dos PIA'S; observar orientações e parâmetros nacionais para o atendimento de crianças e adolescentes; participação da equipe técnica na elaboração do PPP da unidade.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Portaria interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional- PNAMPE, e dá outras providências. • Lei Federal 12.962/ 2014 - Altera ECA para garantir a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade; • Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). _ • Inclusão das Mulheres em Privação de Liberdade na Rede Cegonha. Ministério da Saúde, 2014.

2015

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistente Social e Psicólogo ao PJ em 02 (duas) vistorias com elaboração de 02 (dois) relatórios técnicos do Serviço Social e 02 (dois) relatórios técnicos da Psicologia.
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: sem alterações no perfil de atendimento; 80% das mulheres mães não recebiam visitas; a capacidade de atendimento foi modificada no primeiro semestre para 15 mães e 15 bebês e no segundo semestre para 20 mães e 20 bebês; manutenção dos espaços com provimento de mobiliário para os quartos; inclusão no quadro de recursos humanos 01 médico e 01 assistente social, porém este último não exclusivo; entraves no processo de articulação junto à rede socioassistencial dos territórios e na dinâmica de alimentação do MCA; apresentação de projeto com previsão de ampliação da estrutura física e do universo de atendimento às gestantes, porém sem previsão de reordenamento do quadro de recursos humanos e proposta metodológica de atendimento do CRMI; entraves para a confecção dos RCN dos bebês; gestões para a convivência familiar com genitores em reclusão penal; revista não invasiva; acompanhamento das mães e familiares aos bebês em casos de internações hospitalares mediante autorização.</p> <p>ST: aprimoramento das ações para articulação da UMI com a rede socioassistencial dos territórios de origens das famílias das mulheres presas; adequação do PPP às práticas em execução no serviço e a proposta de reordenamento institucional, inclusive o manuseio do MCA; aprimoramento das informações individualizadas das crianças; monitoramento de impactos do processo de realização de obras físicas na dinâmica do atendimento de mães e bebês atualmente realizado; detalhamento em relação ao possível cronograma para implantação do CRMI e o consecutivo processo de adequação do quadro recursos humanos; elucidação de estratégias quanto aos entraves atinentes ao tempo necessário para a confecção do RCN.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual nº 7.088/2015 -Subregistro • Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Ministério da Justiça, 2015. • Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão. Ministério da Justiça, 2015.

2016

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistente Social e Psicólogo ao PJ em 01 (uma) vistoria com elaboração de 01 (um) relatório técnico do Serviço Social e 01 (um) relatório técnico da Psicologia e em reuniões mensais de fórum específico sobre a maternidade no cárcere, vinculado ao Grupo de Trabalho (GT) 1ª Infância.
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: sem alterações no perfil, capacidade de atendimento, no espaço físico e no quadro de recursos humanos; 65% de mulheres de outros municípios; fragilidade na convivência familiar das mulheres presas com os filhos maiores que estão sob guarda de familiares; fragilidade no processo de articulação com a rede de apoio; sem ocorrência de casos para acolhimento institucional das crianças; dificuldades das famílias para frequência de visita; condições precárias no espaço de espera das famílias que não tem carteira de visitantes; demora na liberação de carteiras de visitantes; prejuízo de serviços de coleta de lixo em face de problemas contratuais; revista não invasiva apesar da ausência de scanners.</p> <p>ST: consolidação das articulações interinstitucionais junto à rede de apoio para a promoção e fortalecimento dos vínculos fraternos e o processo de acolhida e inserção familiar dos bebês; posicionamento da SEAP quanto às questões orçamentárias frente à adequação de recursos materiais e precarização das condições de coleta do lixo; gestões para o aperfeiçoamento dos registros individualizados das crianças assegurando aperfeiçoamento do processo de alimentação de informações no MCA; capacitação continuada regular para os profissionais envolvidos no atendimento direto ao público.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Lei Federal nº 13.257/2016 - Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - ECA. • Relatório Temático: Mulheres, Meninas e Privação de Liberdade no Rio de Janeiro. Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro. Alerj, 2016. • Lei nº 7205 de 13 de janeiro 2016. Cria o programa estadual de estímulo à convivência de crianças e adolescentes filhos de mãe ou pai privado da liberdade.

2017

Tipo de Assessoramento Técnico
<p>Assessoramento por Assistente Social e Psicólogo ao PJ em 02 (duas) vistorias com elaboração de 02 (dois) relatórios técnicos do Serviço Social e 02 (dois) relatórios técnicos da Psicologia e em reuniões mensais de fórum específico sobre a maternidade no cárcere, vinculado ao GT 1ª Infância.</p>
Principais aspectos observados e sugestões técnicas
<p>AO: sem alterações no perfil e na capacidade de atendimento; maioria das mulheres era de fora do município, sendo 01 estrangeira (Chile); no segundo semestre foi verificado 33% dos bebês estavam com mais de 06 meses; equipe técnica com 01 assistente social com carga horária reduzida e 01 psicóloga; desligamento da médica no segundo semestre; desatualização do MCA referente a entradas e saídas de crianças e do acompanhamento individualizado (Registros em evolução do prontuário físico), justificado pela precariedade de recursos de mídia e internet; fragilidades no processo de articulação com a rede de apoio para o fortalecimento dos vínculos com a família; baixa frequência dos familiares em visitas; sem alterações no Plano de trabalho; estagnação do projeto CRMI; sem local apropriado para 1ª atendimento as famílias; recurso de visita-extra para suprir lacunas no cadastramento de visitantes; pastas individualizadas da equipe técnica e do setor de classificação contemplando dados sobre filhos na primeira infância, localização de familiares e dificuldades em procedimentos para confeccionar RCN; precariedade de recursos de informática; fragilidade na prestação de serviços de limpeza; no primeiro semestre havia restrição de parceria externa apenas com o Instituto MASAN, enquanto no segundo foi estabelecida parceria com a ONG Arte de Viver; realização da Semana do Bebê; ações do GT Feminino (SEAP) para o tema “Maternidade positiva”.</p> <p>ST: gestões para aperfeiçoamento das informações sobre o acompanhamento individualizado dos casos no MCA; planejamento institucional e adequação do quadro de recursos humanos na equipe técnica; intensificação das articulações com equipamentos da rede de apoio às famílias, para a articulação com a rede de apoio socioassistencial nos territórios de origem das famílias das mulheres presas e junto à rede de saúde local para atendimento das demandas emergenciais e de rotina de cuidados dos bebês; avaliação da possibilidade das mães acompanharem seus filhos no atendimento de saúde.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Recomendação Geral nº 35, sobre a violência de gênero contra mulheres, atualizando a Recomendação Geral nº19(1992). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman - CEDAW, 2017. • Resolução SEAP nº 674 de 29 de setembro de 2017. Altera a composição do Comitê Estadual da Política de Atenção à Mulher Presa e Egressa do sistema penitenciário do estado do rio de janeiro, instituído pela resolução SEAP nº 510, de 04/12/2013. • Lei nº 7740 de 09 de outubro de 2017. Altera a lei nº 7010/2015, que dispõe sobre o sistema de revista de visitantes nos estabelecimentos prisionais do estado do rio de janeiro e dá outras providências.

2018

Tipo de Assessoramento Técnico
Assessoramento por Assistente Social e Psicólogo ao PJ em 01 (uma) vistoria com elaboração de 01 (um) relatório técnico do Serviço Social e 01 (um) relatório técnico da Psicologia e em reuniões mensais de fórum específico sobre a maternidade no cárcere, vinculado ao GT 1ª Infância.
Principais aspectos observados e sugestões Técnicas
<p>AO: sem alterações no perfil e na capacidade de atendimento; alteração da direção; 78% mulheres de outros municípios; 67% bebês sem reconhecimento de paternidade na RCN; atendia 18 mães e 18 bebês; dificuldades para o acompanhamento à família da mulher presa e ausência de informações sobre filhos maiores com terceiros o que causa obstáculos para a visitação (burocracia para ter a carteira de visitante após 7 anos e autorização do genitor e atendimento prévio do serviço social - (visita extra); entraves na articulação com a rede para o referenciamento socioassistencial das famílias nos territórios de origem; cenário de redução de gestantes na UPTB e 50% de crianças desligadas junto com a mãe mostram benefícios da Lei da 1ª Infância; 02 crianças encaminhadas para acolhimento institucional e 02 casos de desligamentos por descumprimento de normas disciplinares pelas mães após mudança de gestão; 01 bebê saiu com 1 ano de idade; ações de reorganização da assistência à saúde no território da UMI; carga horária reduzida da assistente social; êxito na inserção de RCN no MCA; sem alteração do quadro de parceiros e no espaço de estimulação; sem oferta de capacitações específicas à UMI e profissionais chegam à unidade sem preparação inicial para o atendimento a esse público; sem trabalho técnico acerca de questões relacionadas a gênero e orientação sexual.</p> <p>ST: incremento de gestões junto aos programas e serviços que integram as redes de apoio locais das mulheres, com vistas à promoção da convivência familiar e comunitária das crianças atendidas e das que se encontram sob responsabilidade de terceiros; habilitação das profissionais para o MCA; inserção de informações no MCA sobre planejamento da atuação técnica, identificação das referências familiares e dos atores institucionais para o acompanhamento e promoção da convivência familiar das crianças e dos irmãos sob a guarda de outras pessoas; favorecer o controle de informações acerca da situação dos outros filhos da mulher presa, assim como das informações documentais destes e dos recém-nascidos, em particular as que aferem o reconhecimento da paternidade nos respectivos RCN; gestões para a adequação da carga horária da equipe técnica; quanto à hipótese de financiamento do CRMI, apresentação de informações sobre o plano de trabalho com planejamento pedagógico e a composição das equipes de trabalho; promoção de capacitações iniciais e continuadas pela SEAP, incluindo as especificidades da UMI.</p>
Balizamento normativo
<ul style="list-style-type: none"> • Atenção às famílias das mulheres grávidas, lactantes e com filhas/os até 12 anos incompletos ou com deficiência privadas de liberdade. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018. • Resolução CONANDA nº 210, de 05 de junho de 2018. Dispõe sobre os direitos de crianças cujas mães, adultas ou adolescentes, estejam em situação de privação de liberdade. • Resolução Conjunta nº 1, de 7 de novembro de 2018. Qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, 2018.

No ano seguinte³ as incursões ministeriais foram mantidas em período dissociado ao das vistorias semestrais em serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, facultando oportunidade de planejamento específico para as peculiaridades de cada instituição. No que concerne o atendimento realizado na UMI, observou-se a manutenção da redução de casos,

³ Registra-se que a formatação da compilação de informações feita em quadros se deu até o ano de 2018 por ser esta a época da demanda de assessoramento requerido, sendo a sistematização dos anos seguintes, complementares ao trabalho agora exposto.

enquanto desdobramento das diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância. Também somou nesse aspecto a atuação do Grupo de Trabalho - GT interinstitucional (Comissão de Valorização da Primeira Infância) realizado no âmbito do judiciário para a sensibilização dos atores do sistema de justiça e segurança, voltado para a importância da verificação das informações sobre a maternidade desde o momento inicial de acautelamento da mulher. Verificou-se neste último ano, 2019, um quantitativo aproximado de 10 (dez) mulheres com seus respectivos filhos, a cada vistoria realizada.

No curso de todo o ano de 2019 não foram apresentadas gestões relacionadas à hipótese de implementação do CRMI⁴, que prevê o atendimento particularizado para mulheres gestantes reclusas nas demais Unidades Prisionais da SEAP, especialmente na UP Talavera Bruce, que se avizinha à UMI e centraliza o atendimento desse recorte populacional do sistema carcerário fluminense. Buscou-se manter inserções da profissional de Serviço Social da UMI semanalmente na UP Talavera Bruce para antecipar o planejamento do atendimento às mulheres gestantes, porém num cenário aparentemente desfavorável em função da escassez de recursos humanos em ambas as unidades.

Operacionalmente, o atendimento na UMI manteve parâmetros de humanização nas relações estabelecidas entre funcionários e mulheres presas com seus filhos(as), sendo mantidos os espaços administrativos e de atendimento técnico, assim como a disposição de 02 (dois) quartos/alojamentos, lactário, espaço de amamentação e de recreação infantil, com razoabilidade organizacional e provimento de insumos e mobiliário. No entanto, a UMI vivenciou um novo momento de troca de gestão, o que naturalmente tende sempre a refletir em algumas mudanças na dinâmica institucional. Neste período foram registradas ocorrências de indisciplina, ocasionando o retorno de mulheres mães à UP de origem e o encaminhamento dos bebês para familiares ou mesmo para serviços de acolhimento, situações que não tinham histórico recente da Unidade, até a troca de gestão do ano anterior. O período também é marcado pela escassez da oferta de atividades lúdicas, recreativas e educacionais com as mulheres presas em face da estagnação das parcerias com atores externos ao sistema prisional.

Outro aspecto que também demonstra desafios para este trabalho, é a alimentação do MCA, pois esse sistema é de fundamental contribuição para as situações em que, como última possibilidade, necessitem de encaminhamento para o acolhimento institucional ou familiar. Nesta perspectiva, esta ferramenta também promove a possibilidade do conhecimento por outros integrantes do SGDCA sobre as ações empreendidas no curso destes casos.

Em 2020, com o advento da pandemia causada pela disseminação do novo coronavírus, tomou-se ciência, através das discussões realizadas no âmbito da COVPI, realizada por meio digital nos meses de abril e maio, que houve acentuada redução de mulheres acauteladas na UMI em relação ao verificado na incursão ministerial de janeiro do mesmo ano. Registrou-se na segunda reunião o quantitativo de apenas 03 (três) mulheres com seus respectivos filhos, número acrescido de 04 (quatro) mulheres gestantes transferidas da UP de referência deste público na SEAP.

Com esta experiência, de atendimento conjunto de puérperas e gestantes, vivenciada devido a reorganização do sistema prisional no período de pandemia, observa-se momento de aproximação da rotina institucional às propostas de implementação do CRMI, cujo objetivo versa sobre: *“Adequar e ampliar a estrutura física da Unidade Materno Infantil tornando o local apto a acolher gestantes, permitindo-lhes acesso ao mesmo atendimento especializado atualmente dedicado para mães e bebês”* (Plano de Ação da Unidade Materno Infantil, 2019).

⁴ Segundo as informações contidas no Plano de ação da Unidade Materno Infantil de 2019 e no Projeto do CRMI, o projeto de adequação dos espaços institucionais poderia vir a ser financiado pela UNOPS - Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos, e esta organização iria analisar o terreno e avaliar a estrutura física já existente, para dar início as construções.

Apesar da perspectiva de implantação do CRMI datar de 2015, não foram sinalizadas ações que pudessem estar associadas ao projeto ou em curso para a sistematização dos protocolos, rotinas e organização institucional para atendimento as mulheres puérperas e gestantes no mesmo espaço, tendo em vista terem sido as fragilidades afetas aos aspectos metodológicos e de recursos humanos identificadas no projeto em questão.

Apesar de se verificar a importância da proposta de atendimento diferenciado para mulheres gestantes, como já vem sendo feito com as mulheres puérperas, observam-se percursos a serem feitos para aperfeiçoamento da proposta. Observa-se também, que se mantém no estado do Rio de Janeiro, o viés centralizado do acautelamento que as mantém, mulheres e crianças, na maioria dos casos, distantes de suas origens familiares e comunitárias.

Ressalta-se que propostas que visem alterar estruturalmente serviços desta natureza, devem considerar os riscos e impactos na rotina das crianças, assim como atentar aos desafios relacionados a adequação na composição das equipes de trabalho, não somente da área de segurança, mas sobretudo da área técnica, tendo em vista a perspectiva inicial de aumento da capacidade de atendimento. Deve-se assegurar concomitantemente o fomento necessário para o aprimoramento das atividades de formação e capacitação que abarquem as especificidades híbridas do atendimento na referida UP.

Observou-se também que o período de crise sanitária teria também ocasionado a suspensão do atendimento presencial de profissionais de Serviço Social e Psicologia na UMI, com ausência, até aquele momento, de orientações no tocante às estratégias para garantia do atendimento técnico, sobretudo no que concerne ao acompanhamento das peculiaridades e necessidades das crianças com responsável em situação de reclusão penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações inicialmente feitas e que tratam do hibridismo característico ao perfil institucional em tela, a dinâmica do assessoramento técnico prestado contribuiu para importantes avanços na política em questão. As participações em reuniões com as equipes de trabalho, nas vistorias institucionais e nos fóruns ampliados de discussão favoreceram o processo de construção de subsídios técnicos à atuação ministerial na direção do fomento de elaboração de políticas públicas afetas ao tema.

A pesquisa que favoreceu a análise institucional e o conhecimento dos balizamentos normativos de cada período contribuiu para a qualificação da atuação no assessoramento, que através das manifestações técnicas nas áreas de Serviço Social e Psicologia buscou repercutir para o processo de adequação do serviço. Destaca-se, neste ensejo e dentre as normativas citadas, o Marco Legal da Primeira Infância (2018), que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, abrangendo importantes aspectos debatidos pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos acerca da maternidade no cárcere.

Os principais entraves no trabalho junto às famílias extensas estão relacionados ao significativo percentual de mulheres oriundas de outros municípios. A centralização das unidades do sistema implica na formação de obstáculos ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e na baixa frequência de familiares na visitação. Tal cenário corrobora com a necessidade de práticas direcionadas à articulação com rede de apoio socioassistencial, em especial os serviços e programas que integram a Política de Assistência Social e o SGDCA.

O caráter híbrido da Unidade implica necessariamente no processo de formação dos atores profissionais que integrarão o quadro de recursos humanos, que para além das adequações atinentes ao seu quantitativo e a carga horária de trabalho destinado exclusivamente a UMI, requer aprimoramento relacionado à complexidade do atendimento que singularmente envolve peculiaridades nas áreas de saúde, infância, mulher, educação, além das afetas à segurança prisional, de forma a atender às necessidades dos bebês e das mulheres parturientes em situação de privação de liberdade.

Observa-se que apesar da Resolução SEAP nº 106/2005, que estabelece a UMI como unidade independente e com direção própria, o planejamento orçamentário ainda é incipiente para que, somado ao gradual avanço referente à humanização do atendimento, favoreça o incremento da oferta e da manutenção de condições do ambiente favoráveis à acolhida e ao desenvolvimento da maternidade, respeitando o direito à convivência saudável do binômio mãe e bebê.

O momento de crise sanitária pelo qual passa o país, faz atentar à necessidade de implementação de protocolos a serem adotados de forma consonante às recomendações das autoridades de saúde. Particularmente no caso da Unidade em questão observam-se relatos apreendidos que versam sobre obstáculos que tem repercussão direta na viabilidade de se garantir atendimentos técnicos que assegurem a condução das ações voltadas ao acompanhamento dos casos de cada criança nos termos já mencionados.

O exposto indica que o assessoramento técnico em questão buscou pautar-se pela atenção às diretrizes e parâmetros normativos atinentes à política da infância, mas assegurando o exercício de práticas favoráveis ao alinhamento com a historicidade institucional no sistema prisional e, por conseguinte, às condicionantes que a atravessa, dadas por outras políticas necessárias ao atendimento do público formado por mulheres e crianças na primeira infância.

Dessa forma podemos concluir apontando para a relevância do processo de fiscalização feito pelo Ministério Público, com o respectivo assessoramento técnico na área da infância e juventude que, ao atentar-se para os aspectos que incidem na organização e funcionamento do equipamento em questão, assegura, através da promoção de ações que observam a intersectorialidade existente, a consolidação de um campo profícuo ao conhecimento daquelas realidades híbridas e as interfaces das políticas públicas para a garantia de direitos e promoção da convivência familiar e comunitária de crianças em meio à situação do cárcere materno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP e Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS. Resolução Conjunta nº 1, de novembro de 2018. Qualifica o atendimento socioassistencial às famílias de pessoas encarceradas e egressas do Sistema Penitenciário no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

_____. Presidência da República – Casa Civil. Lei 13.257 de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância.

DUARTE, Daniel Elias Téli, & ALVARENGA, Julia Muniz – Informação Técnica. Levantamento histórico sobre o assessoramento técnico, em matéria de Serviço Social e Psicologia, prestado aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude, referente à Unidade Materno Infantil – UMI. MPRJ: Rio de Janeiro, 2019 (mimeo).

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Decreto nº 44.130 de 20 de março de 2013. Altera a estrutura organizacional da SEAP e dá outras providências.

SECRETARIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. Unidade Materno Infantil. Projeto Político Pedagógico da Unidade Materno Infantil, publicado em setembro de 2014, Rio de Janeiro.

A EXPERIÊNCIA NO “FÓRUM MATERNIDADE, DROGAS E CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA” NA PROTEÇÃO DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA GESTANTES E/OU COM SEUS BEBÊS

Andreia S. Queiroz da Silva¹

Júlia Muniz de Alvarenga²

Kelly Murat Duarte³

1. INTRODUÇÃO

O artigo tem como intuito apresentar o trabalho de assessoramento técnico dos profissionais de Serviço Social e Psicologia do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (CAOPJIJ) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) nas reuniões do Fórum Maternidade, Drogas e Convivência Familiar e Comunitária. Nesta direção, foram destacados os principais temas abordados nas reuniões e como, a partir do assessoramento técnico aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude, a equipe técnica do CAOPJIJ vem contribuindo para a defesa dos direitos das mulheres em situação de rua gestantes e/ou com seus bebês.

O objetivo principal do Fórum é discutir sobre o cuidado voltado às mães que fazem uso problemático de drogas e que vivem em situação de rua, como também sua interface com o Sistema de Justiça, abordando a importância da articulação entre as redes de atendimento a essa mulher e seus filhos (as). Cabe destacar que a maioria dessas mulheres que são focos de atenção nas discussões, integram a grupos historicamente discriminados e são repetidamente “atingidas pelo cruzamento e sobreposição de gênero, raça e classe, modernos aparatos coloniais” (AKOTIRENE, 2019, p.19).

O Fórum teve início no mês de setembro de 2013, sob os moldes de oficinas, por iniciativa de um grupo de assistentes sociais de maternidades do município do Rio de Janeiro, com o apoio do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/RJ). Na ocasião do primeiro encontro, as profissionais de três maternidades apresentaram dados concretos, que causaram preocupação referente aos atendimentos realizados nas respectivas maternidades. Foram apresentados dados com recorte temporal de janeiro a junho de 2013, indicando que dos 53 (cinquenta e três) partos de mulheres jovens em situação de rua, apenas 14 (quatorze) bebês ficaram sob os cuidados de suas genitoras. A inquietação das profissionais estava relacionada a não garantia da convivência familiar e comunitária, assim como ao não acionamento dos responsáveis pelas políticas de proteção social. Diante deste contexto, foram promovidos, inicialmente, dois encontros mensais, onde foram constituídos dois pontos para debate⁴:

1 Assistente Social do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Pós-Graduada: especialista em família (UNISUAM).

2 Psicóloga do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Mestra em Psicologia (UFF) e Doutoranda em Políticas Públicas e Formação Humana (UERJ).

3 Assistente Social do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Mestra em Política Social (UFF) e Doutoranda em Serviço Social (PUC Rio).

4 Alvarenga, Júlia e Queiroz, Andreia. Relatório Técnico - Serviço Social e Psicologia. Assunto: Participação nas reuniões do Fórum Maternidade, Drogas e Convivência Familiar e Comunitária. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (CAO Infância) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Produzido em 21.01.19 (mimeo)

[...] análise da realidade e possível construção e articulação da rede de serviços da saúde e da assistência social para proteção da mãe e da criança, na intenção de preservar a convivência familiar; papel das (os) assistentes sociais nas maternidades, na rede de assistência social e a necessária interlocução com as Varas da Infância e com os Conselhos Tutelares.

As primeiras reuniões ocorreram no CRESS/RJ⁵, com a presença de representantes do Ministério Público e Defensoria Pública, ambos do Rio de Janeiro. O ordenamento das reuniões ficou sob a responsabilidade do Fórum Estadual de População em Situação de Rua⁶ e das equipes de assistentes sociais das maternidades. Com o avanço das discussões, o Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro (CRP/RJ), por meio da Comissão Regional de Direitos Humanos e a Comissão Regional de Psicologia e Saúde, também integrou a coordenação, participando regularmente dos encontros⁷. Cabe destacar que no decorrer desses anos, foram organizados pela coordenação do Fórum 04 (quatro) seminários sobre a temática com o objetivo de ampliar a discussão para os demais atores da rede.

O MPRJ, por meio do CAO Infância passou a integrar as reuniões diante do contexto apresentado e da proposta de discutir estratégias que possibilitassem a essas mulheres viver a maternidade/maternagem, cuidar de seus bebês, entendendo essa mulher/mãe como um ser de direitos e seu filho também, em consonância com o artigo 227⁸ da Constituição Federal. As discussões também abrangem os serviços intersetoriais e uma proposta de trabalho em rede, como forma de proteger mulheres e bebês, preservando a convivência com a família nuclear e/ou extensa.

Hoje, padronizado como Fórum, o objetivo principal continua preservado, as reuniões são compostas por diversos profissionais da área da saúde, da assistência social e do Poder Judiciário, eventualmente participam assessores de deputados e profissionais de comunicação do cenário nacional e internacional que militam sobre essas temáticas. As reuniões têm por pautas questões relacionadas às gestantes que fazem uso problemático de drogas e que se encontram em situação de rua. Também são realizados debates sobre os desafios e estratégias que possibilitem a essas mulheres viver a maternidade, cuidar de seus bebês, compreendendo que essas mulheres e seus filhos (as) são sujeitos de direitos.

A complexidade da temática discutida no Fórum, exige das (os) assistentes sociais e psicólogas (os) do MPRJ para o assessoramento, conhecimentos de diversas áreas da infância e juventude, políticas de assistência social, saúde, educação e outras afins. Para responder as demandas, além da participação nas reuniões, são realizadas supervisão do trabalho e estudos, análise e capacitação, que visam responder às demandas institucionais das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude.

Nesta perspectiva, considerando o atual contexto político brasileiro, com o desmonte as políticas de proteção social, que pode agravar ainda mais o cenário de precariedade dessas mulheres e paralelamente de seus filhos (as), requer que o MPRJ esteja cada vez mais próximo às demandas

5 Conselho Regional de Serviço Social. Localizado na Rua México, 41/12º andar. Centro. Rio de Janeiro. CEP: 20.031-905. Telefone de Contato: 21. 3147.8787.

6 O Fórum é uma instância de debates, reflexões, formulação de propostas sobre políticas públicas, serviços e ações direcionadas à defesa e garantia dos direitos da população em situação de rua. Desde 2000 o fórum atua para criar uma rede territorial no Estado do Rio de Janeiro visando superar processos estruturais de exclusão e resgatar o protagonismo dos próprios sujeitos que vivenciam a experiência de vida nas ruas. As reuniões do Fórum são realizadas, mensalmente, nas segundas terças-feiras do mês, às 10h, no Conselho Regional de Serviço Social da 7.ª Região, localizado na Rua México, 41, 12.º andar, Centro, Rio de Janeiro.

7 A partir de 2014, ordinalmente as reuniões do Fórum ocorrem em espaços do MPRJ disponibilizados pela coordenação do CAO Infância. Ao longo desse período a equipe técnica do CAO Infância também contribuiu para a realização dos seminários organizados pelos integrantes da Oficina nos anos de 2014 e 2016.

8 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

desse público, estimulando e fortalecendo a participação popular e a superação das deficiências enfrentadas por essa (es) profissionais. Nesta direção, a equipe técnica do CAOPJII, no assessoramento aos Promotores de Justiça, enfatiza a importância da efetivação das políticas sociais públicas.

2. QUEM SÃO ESSAS MULHERES

A realidade da população brasileira que busca sua sobrevivência nas ruas tem se agravado nos últimos anos. Expressões utilizadas como “moradores de rua” ou “população de rua” naturaliza e desconsidera a condição de desabrigados e desabrigadas existentes no país. Importa resgatar que a situação dessas pessoas é resultado de um Estado que viola a Constituição Federal de 1988, ao descumprir artigos que tratam de direitos sociais como o acesso à moradia digna, alimentação adequada, saneamento básico, atendimento integral à saúde, dentre outros.

Dentre as motivações que levam uma pessoa a estar em situação de rua, podemos encontrar: desemprego ou renda insuficiente para a manutenção de suas necessidades ou de sua família; situações de violência; conflitos familiares; uso prejudicial de drogas; questões relacionadas à saúde mental; ausência de moradia ou acesso às políticas de habitação; dentre outras.

Nas reuniões do Fórum Maternidade, os profissionais de saúde e da rede identificam o perfil das mulheres que se encontram em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro, muito próximo ao perfil de pesquisas⁹ de âmbito nacional: geralmente foram ou são assistidas pelo Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPSad) ou por algum equipamento de saúde da rede pública; há um percentual expressivo em idade produtiva; geralmente são pretas e/ou pardas; possuem baixa escolaridade; possuem família; raramente possuem uma renda individual; vivenciam ou vivenciaram histórico de acolhimento institucional; e seus filhos (as) já vivenciaram o acolhimento institucional e/ou estão em processo de adoção mediante avaliação de audiência concentrada ou individual¹⁰.

As desigualdades raciais, de classe e de gênero são históricas e estão intrinsicamente relacionadas quando analisamos as violações de direitos das mulheres que vivem nas ruas e que fazem uso ou não de substâncias psicoativas, em função da não efetivação ou da ausência de políticas públicas direcionadas a esse público. Para análise desse contexto, resgatamos o conceito da “interseccionalidade”, apresentado pela Carla Akotirene (2019), como instrumento teórico-metodológico para pensar a “inseparabilidade estrutural do racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado” (AKOTIRENE, 2019, p.19).

O contexto que motivou a criação do Fórum, as notícias dos profissionais das maternidades públicas sobre os encaminhamentos para o judiciário dos casos de mulheres que faziam uso problemático ou esporádico de drogas, se relaciona ao debate da interseccionalidade. Os exemplos

9 III Levantamento Nacional Sobre o Uso de Drogas Pela População Brasileira. Documentação Complementar II - Versão Janeiro de 2019. Francisco Inácio Bastos. Laboratório de Informação em Saúde (LIS). Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica (ICICT). Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). 2019. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/34614>. Acesso em 19.05.20; Pesquisa Sobre o Uso de Drogas no Brasil. BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas. Pesquisa Sobre o Uso de Drogas no Brasil. Brasília: SENAD, 2017. Disponível em: <http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201704/20170424-094329-001.pdf>. Acesso em 19.05.20

10 Com a Lei nº 12.010/09, houve avanços importantes, em especial com relação a prazos envolvendo os processos em trâmite pela Vara da Infância e da Juventude, que eram frequentemente deixados de lado, fazendo com que crianças e adolescentes por vezes ficassem até alguns anos sem definição de suas situações jurídicas, com enormes prejuízos - em especial com relação à reinserção familiar ou mesmo colocação em família substituta. Pelo ECA, não se tinha a noção exata a respeito da frequência com que as reavaliações do caso pela Justiça da Infância e da Juventude deveriam ocorrer. A lei trouxe prazo de 06 (seis) meses para a avaliação da medida protetiva.

demonstravam que muitos casos culminavam no afastamento provisório da mãe de seu filho, pelo entendimento que a relação dela com a droga interferiria diretamente no seu exercício da maternidade, demonstrando que há um discurso estigmatizante sobre o uso de drogas, especialmente quando se trata das mulheres que vivem nas ruas.

Como exemplo desse discurso, mencionamos a pesquisa realizada por Macedo, Roso e Lara (2015), que demonstra como articulação midiática é formadora de concepções sobre mulheres, saúde e uso de crack. Ao analisarem a reportagem de grande repercussão “Mães do crack” (2012), exibida em programa de televisão de grande audiência nacional e internacional, que abordou o uso do crack por essa população como uma epidemia, as autoras demonstraram como a matéria reforçou uma abordagem biologicista e medicalizante sobre o uso de drogas. Através dessa narrativa midiática, as mulheres usuárias de drogas e de crack, especificamente, são consideradas sem condições de cuidarem dos (as) filhos (as) ou/ e tomar decisões.

Em diversos trechos da reportagem, as mulheres que fazem uso de crack são colocadas em lugar de descontrole total de seu corpo, tanto por engravidarem, quanto por não “conseguir deixar o crack” durante a gestação [...]. Nesse sentido, apresentando as mulheres que fazem/fizeram uso de crack como sujeitos que não conseguem ter controle sobre seus corpos, nem tomar as decisões ou escolher, a mídia parece evidenciar o lugar do Estado na “apropriação” do corpo das mulheres para resolução do problema social (MACEDO, ROSO e LARA, 2015, p. 1.293).

A análise das autoras se relaciona com as demandas que foram pautas no Fórum, na direção que propõe a discussão da prática de judicialização dos casos das mulheres que vivem nas ruas, no momento do acesso as maternidades, em função do uso de drogas, a partir do entendimento que essas mulheres não teriam condições de controlar seus corpos e decidir sobre o exercício da maternidade.

Essa perspectiva estigmatizada sobre as mulheres também dialoga com as questões apresentadas pela autora Badinter (1985), no livro “Um amor conquistado: o mito do amor materno”, que coloca em análise os discursos sobre um suposto “instinto materno” e problematiza sobre a idealização da maternidade. A autora não nega a existência de um “amor materno”, mas retira da perspectiva de que seria algo intrínseco as mulheres, para isso explica que o instinto materno é uma construção social que corresponde aos valores morais dominantes de uma determinada época. A partir desse debate, problematizamos que esses discursos sobre a maternidade pautado nos valores morais, se torna ainda mais complexo em relação as mulheres usuárias de drogas que engravidam, pois há entendimento que, mesmo com a experiência da maternidade, elas optaram por dar continuidade ao uso de drogas.

Segundo os relatos apresentados no Fórum, quando essas mulheres chegam ao Sistema de Justiça, há uma prioridade nos encaminhamentos para os bebês, estes são encaminhados para a guarda com a família extensa ou direcionado a algum serviço de acolhimento, em detrimento de uma abordagem que incluía a possibilidade de permanência dessa mãe com seu filho (a). Entre as principais perspectivas que contribui para essa dinâmica, está o julgamento sobre a capacidade dessa mulher lidar com uma rotina de vida para além do uso da droga.

Nesse sentido, muitas vezes não há um trabalho que reconheça o lugar da mulher para além da maternidade, ganhando atenção somente no momento da gestação, em função da atenção para a criança. A cada gravidez, a mulher aparece aos olhos da rede de atendimento e, assim que é oferecido um destino ao bebê, ela cai novamente na invisibilidade, inclusive de suas famílias. Por que essa mulher não encontra lugar na rede de serviços fora de uma gestação?

Conforme expresso, pensar no cuidado integral de mulheres nesta situação demanda refletir sobre as particularidades da discussão sobre os papéis de gênero, bem como aos aspectos relacionados à condição socioeconômica, raça/cor e geração. Por este ângulo, ainda devem ser consideradas as relações de poder que atravessam a realidade social, o lugar que essa mulher ocupa na sociedade e a precariedade da rede socioassistencial, que deveria garantir condições de cuidado de saúde, moradia, trabalho, entre outros suportes inerentes a sobrevivência de (a) cidadã (o).

A partir dessa compreensão, os profissionais da equipe técnica que assessoram os Promotores de Justiça da Infância e Juventude na reunião do Fórum destacam a importância da articulação entre os serviços, do mapeamento e do conhecimento do território no qual as mulheres estão inseridas. Ainda é reforçado o lugar reservado ao cuidado da saúde em que esta deve ser vista em suas múltiplas dimensões e demandas sociais, econômicas, laborais, familiares e subjetivas, compondo uma leitura das necessidades em saúde, em seu conceito ampliado e não na concepção restritiva. Verifica-se que hoje essas mulheres raramente são assistidas em sua totalidade.

Neste panorama, observamos que há necessidade de se construir respostas complexas, resolutivas e que garantam a integralidade da atenção, sobretudo em uma sociedade na qual a violência contra a mulher e o uso problemático de drogas se apresenta como demandas para a rede de saúde. Fatores que geralmente impedem que mães pretas periféricas vivenciem a maternidade em sua plenitude, arriscando suas vidas na procura por parteiras, ou optam pelo aborto, pois não querem repetir ciclos de violência e pobreza que vêm enfrentando.

3. DESAFIOS E PROPOSTAS PARA A PROTEÇÃO DE MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA GESTANTES E/OU COM SEUS BEBÊS

Nas reuniões do Fórum, conforme a apresentação anterior da complexidade deste cenário que envolve as mulheres que vivem nas ruas e que fazem uso de drogas, são registrados pelos profissionais, diferentes obstáculos para a garantia do direito à convivência familiar da mãe com seu bebê. Os entraves identificados no atendimento e as preocupações com a articulação e integração da rede de serviços estão no centro do desalinhamento.

É válido lembrar que as políticas setoriais brasileiras têm sido desencontradas, com muitas ações desintegradas e com programas e serviços desenvolvidos por diferentes secretarias e setores que não se comunicam. Muitas delas têm caráter assistencialista ou tutelar, gerando incapacidade das ações de alteração da situação de pobreza e exclusão social.

A dificuldade para a garantia do acompanhamento adequado as mulheres que vivem nas ruas e fazem uso de drogas em seus espaços de interação social, ocorre, na maioria das vezes, em função da precarização dos equipamentos de saúde e assistência social, devido à ausência de recursos financeiros, a escassez e a rotatividade de profissionais e fragilidade dos vínculos empregatícios. São realidades a serem enfrentadas, situações que dificultam e interferem no conhecimento das vulnerabilidades aos quais estas mulheres estão expostas e que interferem nos seus processos de cuidado em saúde. Este cenário ainda prejudica o trabalho em equipe multiprofissional, a intersetorialidade, as redes de atenção consideradas estratégias fundamentais para concretizar e qualificar mudanças no cuidado à saúde das pessoas, que pouco atende as demandas das expressões da questão social.

Lima e Tavares (2012) ponderam que a intervenção junto às mães usuárias de drogas e/ou com trajetória de rua, deve ser baseada no cuidado e na escuta. Elas ainda, afirmam que, para entender melhor essa realidade, é fundamental conhecer a vida dessas mulheres e ouvi-la, além de fazer uma leitura de todo seu histórico e contexto social. Também ponderam que, “o cenário político nacional se encontra muito instável, com fortalecimento de forças conservadoras” (LIMA e TAVARES, 2012, p. 21) o que dificulta as estratégias no enfrentamento de uma política de redução de danos.

Como podemos verificar o modo de compreender e de enfrentar a problemática do uso abusivo de drogas e as dificuldades dessas mulheres são inúmeras e estas apresentam entraves na política pública. Neste bojo, durante o assessoramento técnico aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude no Fórum, verificamos recorrentemente a necessidade de articulação com outras áreas, além da infância e juventude, para a garantia do direito a convivência familiar e comunitária dessas mulheres e seus filhos (as).

Entre os entraves identificados com mais frequência no Fórum, a partir dos relatos dos profissionais, estão: a fragilização dos vínculos entre a mãe e bebê, em função do encaminhamento dos filhos (as) para os serviços de acolhimento e da continuidade da não assistência a mulher- mãe; a insuficiência no quantitativo e a precariedade dos abrigos destinados ao acolhimento de famílias; devido ao medo da judicialização e do julgamento moral, algumas mulheres não aderem ao acompanhamento de saúde na rede pública e migram para outros territórios, recorrendo as parteiras da Baixada Fluminense; e além de outros modos de adoção, que não inclui a entrega para a adoção prevista legalmente.

Diante desses importantes impasses, propostas são encaminhadas por integrantes do Fórum. Nesta direção, vamos pontuar as principais discussões e qual a compreensão e direcionamento no assessoramento técnico aos Promotores de Justiça, em relação aos entraves e as propostas apresentadas no Fórum.

a) O acolhimento institucional familiar versus o acolhimento institucional para mulheres gestantes ou com bebês recém-nascidos com experiência de uso de drogas

Em virtude do escasso número de instituições de acolhimento familiar no município do Rio de Janeiro, bem como a precarização do único existente - situação essa que contribui para o rompimento dos vínculos e favorece a permanência da exclusão numa sociedade já estratificada, como a que acontece na díade mãe e filho, são propostos outros formatos de acolhimento institucional, cada vez mais especializados.

Em algumas cidades brasileiras, vêm sendo implantados equipamentos públicos com formato de residência para acolher mulheres com experiência de uso de drogas, gestantes ou com bebês recém-nascidos, para possibilitar que elas cuidem das crianças com o suporte da rede de serviços. Uma oportunidade de não haver separação entre a criança e sua mãe, mas que ainda não inclui os companheiros, pais das crianças, também responsáveis pelos cuidados com os filhos (as).

Diante desta realidade, no ano de 2017, foi inaugurado um espaço na região da zona norte do município do RJ, com o objetivo de ofertar acolhimento institucional especializado para este público. O serviço pretendia acolher 20 (vinte) mulheres e seus bebês, acima de 18 (dezoito) anos grávidas e recém-mães em situação de vulnerabilidade social, em situação de rua e/ou usuárias de substâncias psicoativas, com finalidade de construção de um espaço de proteção para mãe e o bebê, por meio de articulações e metodologias específicas, além de espaço de cuidado compartilhado entre assistência social, saúde e demais políticas públicas.

O espaço tinha por objetivo ofertar atendimento para todo o município do Rio de Janeiro, no âmbito da Política de Assistência Social e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, trabalhando de forma articulada com a rede intersetorial e órgãos do Sistema de Justiça. O Projeto Político Pedagógico (PPP) apresentado ao MPRJ se orientava pelas normativas da Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais¹¹ e pela Nota Técnica Conjunta nº 001, de 10 de maio de 2016, da Secretaria de Atenção à Saúde e Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa - Ministério da Saúde. A origem dos recursos financeiros era proveniente do Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) e administrado pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Desenvolvimento Humano (SMASDH), com cogestão de uma Organização Não Governamental. Contudo, a proposta apresentava alguns problemas, dentre eles:

- Não se reconhecia como um serviço de acolhimento institucional de alta complexidade, conforme previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais;
- A fragilidade legal, pois se amparavam apenas na Nota Técnica Conjunta nº 001/ 2016¹²;
- O primeiro PPP apresentado ao MPRJ, não demonstrava alguns fluxos importantes para o funcionamento do serviço, especialmente em relação a ausência de estratégias de como se daria a articulação entre a equipe deste serviço com os equipamentos públicos da rede local da mulher atendida e qual a proposta de intervenção quanto à situação de desligamento da mãe e a permanência do bebê na unidade;
- Também constava neste documento, propostas de atividades ainda baseadas em um entendimento restrito sobre as mulheres, quando sugeria apenas oficinas de beleza, culinária, jardinagem, entre outros;
- A proposta de trabalho, ao se direcionar apenas para as mulheres no período da gestação e/ou com seus filhos (as) bebês, não incluía a presença dos genitores no equipamento, o que desconsidera a importância paterna no acompanhamento à gestação e reforçando a responsabilização dos cuidados das crianças apenas às mães.

Depois de 03 (três) meses de sua inauguração, o referido serviço interrompeu suas atividades em razão de entraves financeiros com a cogestora. Em substituição a este serviço, na data de 02 de dezembro de 2019, a SMASDH¹³ inaugurou uma nova unidade de acolhimento institucional na zona oeste do Rio de Janeiro, para o mesmo público alvo, com capacidade para acolher 20 (vinte) pessoas, entre mães, bebês e filhos (as) até 12 (doze) anos de idade. O novo serviço apresenta metodologia semelhante, entretanto, agora compoendo a rede de acolhimento de alta complexidade, como Unidade de Reinserção Social (URS).

Contudo, ainda existem problemas. As razões se relacionam com o contexto geopolítico e com a ausência e/ou a precarização da rede do território em que ele está situado. Considerando este ponto, identificamos a violação de direitos dentro do campo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que configura também a violação cotidiana de direitos que vivenciam usuários e profissionais.

Neste cenário, verifica-se uma ausência de investimento em políticas de proteção social no âmbito da Assistência Social, especialmente na implantação de novas unidades de acolhimento

11 Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasil, 2009.

12 A Nota Técnica 001/2016: Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos.

13 Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do município do Rio de Janeiro.

familiar, que acolhem os genitores - homens e mulheres, com seus filhos (as) em situação de vulnerabilidade social, bem como na capacitação dos profissionais que devem atuar em rede com as políticas setoriais, sobretudo, para abarcar as demandas dessas mulheres que vivem nas ruas.

b) A entrega de seus filhos (as) para adoção

Muitas dessas mulheres que se encontram em situação de rua acabam recorrendo à entrega de seus filhos (as) para adoção, por se encontrarem em uma realidade adversa, como dificuldades socioeconômicas; sofrimento psíquico; uso problemático de drogas; ausência do genitor durante a gestação/parto/puerpério, omissão das responsabilidades do genitor no sustento/criação dos filhos (as); pressão familiar; fragilidade no suporte familiar; ausência de família extensa; precariedade da rede de atendimento/acompanhamento de questões pertinentes à sua saúde mental; sobrecarga de atividades pactuadas culturalmente como de responsabilidade feminina; situação de rua; violência; alcance das políticas sociais públicas; desejo da genitora em conhecer o casal ou pessoa a quem entregará o bebê; dentre outras.

A entrega de um filho para adoção, muitas vezes, vai ao encontro do imaginário social que relaciona tal situação ao abandono e a falta de cuidado, trazendo para o debate, preconceitos e princípios morais. Entretanto, urge que sejam problematizadas as condições concretas e objetivas em que vivem essas mulheres, além da ausência de um ator fundamental, a paternidade responsável¹⁴.

Estudos desenvolvidos por Giberti (2010)¹⁵ relatam que mães que entregam seus filhos para adoção, devido a pressão da família, amigos ou da própria situação financeira, são também as que mais empreendem esforços na busca ativa de seu filho em anos posteriores à entrega, ao contrário das mães que mencionam razões como idade, despreparo para a maternidade ou desejo de completar os estudos para sua decisão (MORAES, SANTOS E RABELO, 2012, p. 211).

Neste cenário, fora promulgada a Lei nº 8.594, de 30 de outubro de 2019 (RIO DE JANEIRO, 2019), que institui o programa de orientação à entrega voluntária de bebês à adoção, com o objetivo de prestar assistência às gestantes que manifestarem o interesse na entrega de nascituros à adoção.

Entretanto, cabe ressaltar que tal legislação fora elaborada sem a participação das instâncias de controle social da infância e juventude, como os Conselhos de Direitos (CMDCA e CEDCA¹⁶). Não prevê ainda, questões específicas que devem ser estabelecidas para a implementação de um programa como: objetivos claros; público-alvo especificado; metodologia de trabalho; recursos humanos capacitados e competentes para alcance dos objetivos; recursos financeiros; recursos materiais; recursos interinstitucionais; estratégias de monitoramento e avaliação de resultados. Além da necessidade da consolidação de um protocolo de atendimento com estratégias e procedimentos de segurança que defina o fluxo de atendimento no RJ, envolvendo as políticas sociais públicas, através da pactuação entre os setores responsáveis.

¹⁴ Cabe destacar que, de acordo com o Censo de 2015, 4.869.363 de crianças e adolescentes no Brasil não possuem informação sobre o nome do pai no registro civil de nascimento. No estado do Rio de Janeiro, esse percentual atingiu 7% da população. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-02/tj-rj-cria-nucleo-reduzir-numero-criancas-registro-pai>

¹⁵ GIBERTI, E. La adopción. Buenos Aires: Sudamericana, 1987.

¹⁶ Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, respectivamente.

Entende-se que a decisão de entregar um filho para adoção, deve ser tomada a partir do momento que uma mulher tem ao seu dispor, um cardápio de possibilidades e alternativas concretas e objetivas, que inclua a acessibilidade à rede de proteção e aos programas, serviços e benefícios ofertados, a fim de que sua decisão se apresente como resultado desse trabalho.

Somente neste cenário, pode-se dizer que uma mulher tem a condição de escolha. Uma escolha que envolve o exercício de sua cidadania e a opção ou não pela vivência da maternidade. E diante de todas as possibilidades oferecidas, escolhe pela entrega de seu filho para adoção de forma consciente e segura, compreendendo que esta é a melhor escolha para o momento e que seu filho será melhor cuidado e protegido por outra pessoa/ família.

c) As estratégias das mulheres para evitar a judicialização

Nas reuniões do Fórum são relatadas as diversas estratégias dessas mulheres para evitar a intervenção do poder judiciário sobre a guarda de seus filhos (as). Devido ao medo da judicialização e do julgamento moral, algumas mulheres evitam recorrer a rede pública de saúde e migram para outros territórios, em busca de parteiras da Baixada Fluminense, para ter um parto afastado da rede SUS, em função das notícias que circulavam que, após os partos, muitos bebês vinham sendo retirados de suas genitoras, entregues à Vara da Infância e Juventude e colocados rapidamente para adoção, após a identificação de uso de drogas. Uma situação que as deixam expostas às situações de risco para sua saúde e de seus bebês, corroborando para o aumento da mortalidade materna e neonatal em nosso país.

Outra estratégia apresentada pelos profissionais da rede são as práticas de adoções irregulares, que não inclui a entrega para a adoção prevista legalmente, sendo as mais comuns, a adoção “à brasileira” e a adoção “*intuitu personae*”.

A adoção “à brasileira” é um tipo de adoção em que os pais não seguem o rito legal, que consiste na adoção de filho alheio em nome próprio. Nessa espécie, os pretensos adotantes se furtam de comparecer à justiça, através de um processo judicial, e apenas registram a criança no cartório, muitas vezes com documentos falsos. Por ser extraoficial, não há maneiras de regular a ação dos pais que pretendem adotar e nem dos biológicos que cedem o filho. Dessa forma o processo de adoção dá margens a inseguranças e até a um “mercado clandestino” aumentando o risco de chantagens e ameaças, e a criança, que é a parte mais desprotegida da relação, diante da ausência de uma tutela jurídica plena.

Segundo as profissionais, um tipo peculiar de “adoção à brasileira” é quando a genitora deseja constar no registro do filho o nome do pai não genitor. O que não seria necessário, tendo em vista a possibilidade de amplo reconhecimento da paternidade socioafetiva pela doutrina e jurisprudência e que essa prevalece sobre a verdade biológica. Destaca-se que a adoção “à brasileira” é um crime segundo o art. 242 do Código Penal (BRASL, 1940), que diz que ao “registrar como seu o filho de outrem” o indivíduo fica sujeito a uma pena de reclusão de dois a seis anos. Na tentativa de ter algum tipo de relação e aproximação com os filhos (as), muitas dessas mulheres estão optando pela adoção “*intuitu personae*” - quando há o desejo da mãe de entregar o filho a determinada pessoa, em geral, conhecida da genitora.

Compreendemos que os dois tipos de ação, de um certo modo, afastam o poder público, que perde o controle do início deste ato solene, pois uma família não cadastrada no Sistema Nacional de Adoção (SNA) pode não preencher os requisitos dispostos pela lei, tanto os subjetivos (interesses legítimos e melhor interesse), quanto os objetivos (idade e cadastro) que são avaliados

por equipe de assistentes sociais e psicólogos (os) do Tribunal de Justiça. Vale ressaltar que tal fluxo não garante a preparação destas famílias, assim como não assegura o melhor interesse da criança.

É perceptível nestas adoções a permanência do caráter contratual da adoção irregular, já que é feita mediante a simples entrega da criança pela mãe biológica àqueles a quem escolheu, que ficam com a guarda irregular até que se passe um tempo considerável para que criem laços afetivos, justificando uma sentença posterior, favorável à adoção.

4. A ATENÇÃO INTEGRAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DA PROTEÇÃO DAS MULHERES E SEUS BEBÊS

Após a apresentação dos entraves recorrentemente mencionados nas reuniões do Fórum e a partir da compreensão do trabalho de assessoramento técnico aos Promotores de Justiça, é importante mencionar a equipe técnica do CAOPJIIJ nas suas participações destaca constantemente a relevância da atenção integral das políticas públicas para a garantia da proteção das mulheres e seus bebês.

No que se refere ao olhar estigmatizante sobre as mulheres que vivem nas ruas e fazem uso problemático de drogas, observa-se que os profissionais da saúde mental vêm demonstrando, através dos estudos das suas práticas, que não se pode associar a relação da pessoa com a droga à suas outras relações de afeto, entra elas, a maternidade e paternidade.

Tal entendimento refere-se a perspectiva das estratégias de Redução de Danos, utilizada pelos equipamentos de saúde mental, e que tem como prerrogativa a ética do cuidado, reconhecendo os usuários em suas singularidades, com foco na defesa da sua vida. Ou seja, essa perspectiva de trabalho, altera a narrativa quando o foco deixa de ser a droga em si e passa para o sujeito que faz uso dela, entendendo suas singularidades e todo o contexto sócio histórico e cultural em que está inserido. Nesta direção, a abstinência das drogas se torna apenas uma das, entre muitas outras, estratégias de trabalho dos profissionais da saúde. No âmbito da saúde mental no Brasil, a política de redução de danos foi adotada como uma estratégia de cuidado, e que se distancia do modelo moral-punitivo.

A partir dessa perspectiva, destaca-se o art. 19 do ECA, que continha o antigo trecho “[...] assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”, com os avanços das discussões no campo da saúde mental, alterou o texto do referido artigo, através da Lei nº 13.257/ 2016, para: “É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 2016). Além dos artigos 3º¹⁷ e 8º¹⁸ da referida lei, que tratam das responsabilidades de todos entes federados, com vistas a garantir o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, entendendo-se que a garantia dos direitos fundamentais dos bebês, mantém relação direta com o acesso de suas mães aos direitos previstos em lei.

17 Art. 3º A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do [art. 227 da Constituição Federal](#) e do [art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#), implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

18 Art. 8º O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Contudo, nos últimos anos, especialmente no ano de 2019, novas leis, decretos e normativas foram apresentadas na tentativa de retomar a perspectiva da abstinência das drogas como a estratégia principal de trabalho, bem como a retomada das práticas de internação compulsória. Como contraposição a essas narrativas, a Resolução nº 8, de 14 de agosto de 2019, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que “dispõe sobre soluções preventivas de violação e garantidoras de direitos aos portadores de transtornos mentais e usuários problemáticos de álcool e outras drogas”, e apresentaram no artigo 8º:

Devem ser abolidas as políticas discriminatórias de qualquer ordenamento. Sejam estas pautadas no preconceito racial, na identidade de gênero, orientação sexual e condição existencial ou socioeconômica as quais conduzam a tratamentos forçados, a medidas de higienização como a retirada de bebês de mulheres em situação de rua e em outras situações de vulnerabilidade, maus tratos e perseguição (BRASIL 2019).

Ou seja, o objetivo da referida resolução era justamente evitar práticas discriminatórias com a população em situação de rua, entre os aspectos enfatizados, a questão das mulheres e seus bebês ganha atenção na discussão.

Outro movimento importante, agora na esfera estadual do Rio de Janeiro, a partir da Resolução da Secretaria Estadual de Saúde/ SES nº 1911, de 23 de setembro de 2019 que regulamenta a Lei e institui o Programa de Cofinanciamento, Fomento e Inovação da Rede de Atenção Psicossocial (COFIS-RAPS), destinado a todos os Municípios do Estado do Rio de Janeiro, prevê orçamento para a ampliação da rede e fomento dos equipamentos da saúde mental, os gestores da saúde buscam fortalecer e ampliar a RAPS, para garantir a prática antimanicomial nos cuidados dessa população.

Nesse contexto, existem importantes movimentos em disputa, para a defesa dos serviços públicos, em detrimento as organizações não governamentais (ONG's), na maioria das vezes ligadas as comunidades religiosas, que têm como prerrogativa o olhar estigmatizado e punitivo sobre as pessoas que fazem uso de drogas¹⁹.

Considerando o público em questão, as mulheres que vivem nas ruas, resgatamos ainda a Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, que inclui o §4º no ECA: “Incumbe ao poder público proporcionar assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as consequências do estado puerperal”. Tal atualização da lei demonstra a extrema relevância do atendimento e acompanhamento das questões referentes à saúde mental demandada por mulheres gestantes e/ou mães, principalmente, as que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Ainda no que compete às políticas de saúde, no âmbito da atenção básica, as “Diretrizes para atenção em saúde sexual e em saúde reprodutiva” apresentadas no site eletrônico da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro²⁰, explica que:

A atenção em saúde sexual e em saúde reprodutiva é uma das áreas de atuação prioritárias da Atenção Básica à saúde, que podem contribuir para uma melhor qualidade

¹⁹ Torna-se importante registrar que a Resolução CONAD Nº 01/2015 - Regulamenta, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), as entidades que realizam o acolhimento de pessoas, em caráter voluntário, com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa, caracterizadas como comunidades terapêuticas. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/backup-senad/comunidades-terapeuticas/anexos/conad_01_2015.pdf. Acesso em 28.05.20.

²⁰ Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/atencao-primaria-a-saude/areas-tecnicas/saude-da-mulher-crianca-adolescente-e-aleitamento-materno/2018/12/atencao-a-saude-sexual-e-a-saude-reprodutiva>. Acesso 28 de maio de 2020

de vida e de saúde das pessoas. Deve ser ofertada observando-se como princípio o respeito aos direitos sexuais e aos direitos reprodutivos, bem como em consonância com as diretrizes de promoção da igualdade racial, étnica, de gênero, de geração e de orientação sexual, em um contexto de enfrentamento a toda forma de discriminação. Considerando as múltiplas expressões e vivências da Sexualidade Feminina, e a sua importância, não só em atendimentos ginecológicos, mas especialmente nesse campo, é extremamente importante que os profissionais de saúde percebam que não se pode presumir as identidades de gênero, as orientações sexuais, nem tão pouco as práticas sexuais de cada mulher usuária do sistema SUS. Importante desenvolver um olhar e uma escuta que favoreça um atendimento livre de pressupostos, que tendem a produzir discriminação e invisibilizar as variadas experiências e realidades.

Considerando essa perspectiva, as diretrizes apresentam ainda uma mudança significativa no que refere a saúde reprodutiva, que passa a utilizar o termo planejamento reprodutivo em substituição a planejamento familiar, a partir da compreensão que podem haver outros modos dessa experiência da reprodução, tanto para o homem, como para a mulher, que não incluem a formação de uma família necessariamente. Entende-se que tal trabalho possui impacto imediato na vida dessas mulheres que poderão impedir uma gestação não desejada, além de terem a possibilidade de prevenir doenças sexualmente transmissíveis.

Outra importante estratégia de cuidado que está diretamente relacionada com a possibilidade de diálogo entre as políticas, com o objetivo do atendimento às questões relacionadas à população de rua, é a criação dos equipamentos do Consultório na Rua. Após a Portaria nº 122 do Ministério da Saúde, de 25 de janeiro de 2011 (BRASIL, 2011), foram implantados os serviços de Consultório na Rua, com o fito de garantir a esse público, o acesso à atenção básica de saúde e para promover integração intersetorial entre as Políticas de Saúde e as demais políticas públicas.

Cabe destacar que nas reuniões do Fórum foram apresentados casos exitosos na garantia de condições favoráveis a convivência familiar da mãe com seu filho (a), em função da articulação entre as maternidades e as equipes de Consultório na Rua. Porém, devido à precarização dos serviços de saúde de atenção básica no Brasil, muitas vezes, esse dispositivo não consegue efetivar o trabalho junto à população de rua. Consideramos o investimento em dispositivos da atenção básica de saúde como imprescindível para atenção às demandas dessas mulheres, não só na perspectiva da condição maternidade e do uso de drogas, já que esses serviços têm a oportunidade de acompanhá-las de forma integral.

Além do foco das estratégias de saúde para o atendimento integral a esse público, a Resolução nº 08, 14 de agosto de 2019²¹, também reforça a importância da intersetorialidade, especialmente no que se refere a articulação entre os equipamentos da saúde, saúde mental e assistência social.

Nesse sentido, as ações de proteção social para estas mulheres e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, devem ser garantidos pela Política de Assistência Social, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, cujos objetivos são “prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem”, com “centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2004, p. 33).

Nesta seara, seguem abaixo as possibilidades de atendimentos no âmbito da política de Assistência Social, nas quais, essas mulheres podem ser atendidas:

21 Dispõe sobre soluções preventivas de violação e garantidoras de direitos aos portadores de transtornos mentais e usuários problemáticos de álcool e outras drogas. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-8-de-14-de-agosto-de-2019-212175346>. Acesso em 28.05.20.

d) Serviços de Proteção Social Básica (PSB)

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) – Ofertados principalmente nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e localizados em territórios de maior vulnerabilidade social, o PAIF tem por objetivo realizar um acompanhamento de caráter continuado, visando fortalecer os vínculos familiares e comunitários, bem como possibilitar o acesso dessas mulheres, gestantes e/ou mães, à rede socioassistencial e outras políticas públicas.

Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) – Articulados ao PAIF e organizados por grupos etários²², o SCFV pode se apresentar como uma estratégia interessante no desenvolvimento de capacidades, potencialidades e alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social dessas mulheres que se encontram em situação de isolamento social, vivência de violência, em acolhimento institucional, situação de rua, dentre outras demandas.

e) Serviços de Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade

Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e indivíduos (PAEFI) – Desenvolvido nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o PAEFI se constitui como um importante serviço para mulheres, gestantes e/ou mães em situação de ameaça ou violação de direitos, diante do trabalho de apoio, orientação e acompanhamento de suas demandas, além da possibilidade de encaminhamentos para a rede socioassistencial e outras políticas públicas.

Serviço Especializado para pessoas em situação de rua – Executado no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, o referido serviço tem a oportunidade de realizar a acolhida dessas mulheres, a fim de promover o acesso aos direitos sociais, construção de novos projetos de vida e possibilitar a reinserção familiar e comunitária.

Serviço Especializado de Abordagem Social - Serviço que possui a possibilidade de identificar essas mulheres nos territórios, buscando a inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas públicas, construir o processo de saída das ruas, proporcionar o acesso à benefícios assistenciais e promover ações para a reinserção familiar e comunitária.

f) Serviço de Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade

Serviço de acolhimento institucional – O serviço de acolhimento institucional, previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, violência, migração e/ou ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento, se apresenta como uma estratégia importante de suporte para essas mulheres que se encontrem com vínculos familiares rompidos e/ou fragilizados, a fim de garantir sua proteção integral.

Ou seja, como se pode verificar, ao longo dos anos foram construídos diversos serviços, programas e projetos voltados para a acolhida e acompanhamento das demandas sociais vivenciadas cotidianamente por essas mulheres. Caberia ainda considerar, a necessidade de integração das políticas de Habitação, Trabalho e Renda, Previdência Social, Educação e/ou quaisquer outras que essas mulheres e seus filhos (as) demandarem, a fim de que elas tenham a possibilidade de conquistar a autonomia de suas vidas.

²² Os SCFVs são organizados em grupos de crianças até seis anos, crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, adolescentes de 15 a 17, jovens de 18 a 29 anos, adultos de 30 a 59 anos e, idosos acima de 60 anos.

Diante das discussões apresentadas, o direcionamento do assessoramento técnico aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude durante as reuniões do Fórum se materializa a partir da ênfase na articulação dessas políticas públicas e do fomento aos equipamentos da rede pública envolvidos na atenção a esse segmento da população, com o intuito de garantir os direitos dessas mulheres de refletirem sobre a experiência da maternidade, sem um olhar estigmatizando, bem como sobre proporcionar, entre outras possibilidades, condições favoráveis para o cuidado de seus filhos(as).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de assessoramento da equipe técnica do CAO Infância em reuniões do Fórum Maternidade, Drogas e Convivência Familiar e Comunitária vem ressaltando em seus estudos e documentos técnicos a importância da intersetorialidade e do olhar integral para as demandas das mulheres em situação de rua gestantes ou com seus bebês.

Compreender quem são essas mulheres torna-se fundamental para a construção de um plano de ação intersetorial eficaz e que seja capaz de atender suas demandas e particularidades. Para tanto, entende-se que seja necessário a realização de um mapeamento dos municípios traçando um perfil dessas mulheres, a fim de conhecer suas histórias, territórios de origem, trânsito entre municípios e/ou bairros, onde buscam ter seus filhos (as), estratégias de sobrevivência e principais necessidades.

Vale lembrar que a política de assistência social, assim como a de saúde, é direito do cidadão e ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade, conforme a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2004).

Sendo assim, conhecer o público alvo e fortalecer a rede de atendimento se apresentam como medidas urgentes, principalmente, neste contexto de pandemia provocada pelo novo COVID-19 que o mundo vem enfrentando neste ano de 2020, no qual, a população mais pobre, neste caso, mulheres pretas em situação de rua gestantes ou com filhos (as) pequenos (as), torna-se ainda mais vulnerável. A partir da compreensão da importância da continuidade das discussões, após a interrupção de 3(três meses) devido as medidas de distanciamento social, no mês de Junho de 2020 a coordenação do Fórum retomou os encontros mensais de modo remoto, através da plataforma “Zoom”, com grande número de participantes de diferentes setores da rede.

Nesta seara, deve-se priorizar o atendimento para essas mulheres que: estão tentando garantir sua sobrevivência nas ruas; acolhidas com seus bebês; tendo seus filhos (as) com parceiras sem experiência e proteção, por medo de perdê-los por determinação judicial; entregando seus filhos (as) para adoção “à brasileira” ou por *intuito persona*, na tentativa de manter o contato com seu filho (a) ou mesmo entregando seu bebê para adoção, via Vara da Infância e Juventude, por falta de possibilidade de cuidar de seu filho (a).

De uma forma geral conclui-se que sejam necessárias algumas ações como: fomento a capacitação continuada dos profissionais que estão nos serviços e lidam com essa demanda; fortalecimento do matriciamento e do georeferenciamento no território; construção de uma rede intersetorial que articule as diferentes políticas e serviços envolvidas nessa problemática; a não rotatividade dos profissionais garantindo a qualidade do trabalho e o vínculo de trabalho protegido;

e que o poder público garanta a transferência de recursos para a continuidade e qualidade dos serviços voltados para estas mulheres e seus filhos (as), promovendo cuidado, proteção e respeito às suas histórias e necessidades.

Por fim, acrescenta-se ainda, a urgência da inclusão na pauta das políticas sociais públicas, ações voltadas para o envolvimento e responsabilização dos homens, genitores dessas crianças, a fim de rompermos com o ciclo temporal que atribui às mulheres como únicas responsáveis pelo cuidado e proteção de seus filhos e filhas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKOTIRENE, C. Interseccionalidade. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BADINTER, E. Um Amor conquistado: o mito do amor materno. 4a ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

____. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Vade mecum. São Paulo: Saraiva, 2008.

____. Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm

____. Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm

____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução nº 8, de 14 de agosto de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-8-de-14-de-agosto-de-2019-212175346>

____. Ministério da Saúde. NOTA TÉCNICA N.º 01/2016. Assunto: Nota Técnica conjunta sobre Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos, Brasília, 2016. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/nota_tecnica/nt_conjunta_01_MDS_msaude.pdf

____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2004). Política Nacional de Assistência Social, Brasil, 2004.

____. Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011. Assunto: Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua, Brasília, 2011. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html

____. Secretaria de Atenção à Saúde. A política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas. 2. ed. Brasília, 2003. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_atencao_alcool_drogas.pdf

LIMA, R. de C. C.; TAVARES, P. Desafios recentes às políticas sociais brasileiras sobre as drogas: enfrentamento ao crack e proibicionismo. Revista Argumentum. Vitória, v. 4, n. 2, p. 6-23, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/4659/3605>. Acesso em: 12 março. 2020.

MACEDO, F. S. de; ROSO, A.; LARA, M. P. de. Mulheres, saúde e uso de crack: a reprodução do novo racismo na/pela mídia televisiva. Saúde e sociedade, São Paulo, 2015, v. 24, n. 4, pp. 1285-1298. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902015000401285&script=sci_abstract&tlng=pt

MORAES, P. J. F. de S.; SANTOS, B. D. dos; RABELO, R. R. O outro lado da história: a entrega de um filho para adoção. Serviço Social & Saúde, Campinas, SP, v.11, n.2 (14) p. 209-222 jan/jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8635287>

RIO DE JANEIRO. Lei nº 8.594, de 30 de outubro 2019. Institui o programa de orientação à entrega voluntária de bebês à adoção e dá outras providências. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/775660143/lei-8594-19-rio-de-janeiro-rj>.

SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO DE JANEIRO. Resolução nº 1.911, de 23 de setembro de 2019. Assunto: Institui o programa de cofinanciamento, fomento e inovação da rede de atenção psicossocial do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://brasilsus.com.br/wp-content/uploads/2019/09/res1911.pdf>

CONSIDERAÇÕES SOBRE A REDE DE ATENDIMENTO PARA A PREVENÇÃO DE VULNERABILIDADES E RISCO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Andreia S. Queiroz da Silva¹

Daniel Elias Telio Duarte²

Julie Caroline Vinhaes Siciliano³

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo foi elaborado por profissionais de Serviço Social e Pedagogia que compõem a equipe técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude (CAO Infância) do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), e se constitui enquanto fragmento do assessoramento prestado, em conjunto com profissional de pedagogia do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação (CAO Educação), às Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude (2ª PJTCIJ da Capital) e de Proteção da Educação (1ª PJTCPE da Capital), para análise sobre as atividades complementares às escolares, voltadas para a prevenção das situações de vulnerabilidades e risco social de crianças e adolescentes no município do Rio de Janeiro.

O assessoramento então requerido teve como referencial a Política Municipal de Ações de Apoio Socioeducativo em Meio Aberto (ASEMA) deliberada⁴ pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-Rio). Resultou na elaboração de Análise Sintética⁵ abrangendo particularidades das atividades nos programas de Apoio Socioeducativo em Meio Aberto (ASEMA)⁶ ofertados por Organizações Não Governamentais (ONG's), no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) executado pelos Centros de Referência de Assistências (CRAS) e nas escolas municipais através do Programa Novo Mais Educação (PNME), todos relacionados à oferta de ações complementares às escolares e de prevenção às situações de risco social.

A experiência pregressa da equipe técnica do CAO Infância, na dinâmica de assessoramento aos promotores de justiça já indicava, a partir de incursões em serviços com programas de ASEMA e o SCFV, a existência de entraves que se referiam a articulação entre programas e serviços, assim como em relação à cobertura etária, adequação do quadro de recursos humanos, das diretrizes profissionais e dos planos de trabalhos para a qualificação do atendimento à luz das normativas vigentes. Análises posteriores indicaram ainda que 18% do universo de crianças e adolescentes em acolhimento institucional/familiar no município, já tinha vivenciado situações de insucesso na tentativa de reintegração familiar, situações

1 Assistente Social do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Pós-Graduada: especialista em família (UNISUAM).

2 Assistente Social do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ.

3 Pedagoga do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Pós-Graduada em Direito da Infância e Juventude pelo Instituto de Educação e Pesquisa do MPRJ - IEP.

4 Deliberação nº 1.245/2017

5 Duarte, Daniel et al. Análise Sintética: A Política Municipal de Ações de Apoio Socioeducativo em meio aberto no Rio de Janeiro. 2019 - Documento elaborado pelos assistentes sociais Daniel Duarte e Andreia Queiroz e a pedagoga Julie Siciliano do CAO Infância e pela pedagoga Iris Menezes de Jesus do CAO Educação, enquanto assessoramento conjunto prestado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude e a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva e Proteção da Educação.

6 Art. 90 do ECA, II

estas muitas vezes associadas à ausência de suporte em atividades complementares para crianças e adolescentes e de apoio à família nuclear ou extensa no processo de reinserção familiar.

A partir deste ponto elaborou-se uma proposta de assessoramento considerando os desafios a serem superados contemplando aspectos de diferentes serviços. Neste artigo será dada ênfase, dentre os aspectos abarcados naquela análise, os relacionados à gestão territorial da rede de atendimento, à forma de organização das ações e às articulações interinstitucionais e intersetoriais envolvendo as políticas da infância e juventude, Assistência Social e Educação no tocante a realização de atividades complementares às escolares e voltadas à prevenção das situações de vulnerabilidade e risco social de crianças e adolescentes.

Utilizou-se dados coletados entre agosto de 2018 e fevereiro de 2019, com informações prestadas em reunião com gestores da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) e as fornecidas por 46 (quarenta e seis) CRAS⁷ sobre a organização do SCFV para crianças e adolescentes. Também serviram informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação (SME), sobre o programa PNME nas escolas municipais e foram também realizadas visitas em 12 (doze) CRAS, em 10 (dez) programas de ASEMA, 10 (dez) escolas municipais, 05 (cinco) Vilas Olímpicas e 02 (dois) Centros Desportivos. O elenco de programas e serviços visitados teve por escopo atender bairros de atuação das 10 (dez) Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH), das 11 (onze) Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e das 12 (doze) Promotorias de Justiça da Infância e Juventude da Capital. Este formato buscou observar a atuação dos equipamentos que executam políticas públicas de atendimento, de forma abrangente no tocante as ações públicas e privadas que atuam de forma preventiva aos riscos advindos da exclusão social no Município.

A partir das etapas executadas e o olhar sobre as peculiaridades dos programas e serviços foi possível apreender aspectos relativos a capilaridade dos dispositivos que integram a rede de atendimento para crianças e adolescentes, tanto quanto a forma de organização e atuação destes no município do Rio de Janeiro, entendendo a relevância, o potencial de transformação social e desafios a serem superados.

A partir das visitas técnicas realizadas e das diretrizes que apontam a necessidade do fomento de ações integradas e voltadas à articulação dos programas e à intersetorialidade de políticas públicas da Infância, Assistência Social e Educação, que fortaleçam uma rede de atendimento que se destine à prevenção de vulnerabilidades e risco social de crianças e adolescentes, busca-se a seguir estabelecer breve introdução às normativas que alicerçam os parâmetros para o funcionamento dos programas e serviços com atividades de ASEMA, SCFV e de contraturno escolar, com considerações sobre a realidade encontrada.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA E JUVENTUDE E OS PROGRAMAS DE AÇÕES DE APOIO SOCIOEDUCATIVO EM MEIO ABERTO (ASEMA)

A Constituição Federal de 1988 reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e expressa princípios norteadores para a política da Infância no Brasil. Através do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) os preceitos constitucionais foram regulamentados, instituindo-se o paradigma da proteção integral, “que consiste em direitos fundamentais e em mecanismos

⁷ Este quantitativo representa 98% dos 47 equipamentos da Proteção Social Básica implantados no município.

de garantia desses direitos” (DINIZ e CUNHA: 1998, p. 48), propondo ainda a construção de uma política de atendimento rompendo com ações fragmentadas na área da Infância e Juventude, consolidando a articulação de ações governamentais e não-governamentais, organizadas em programas e projetos da União, Distrito Federal, Estados e Municípios (ECA – Art. 86).

São postas ainda ações e diretrizes, dentre as quais consta a criação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente (municipais, estaduais e nacional) – órgãos deliberativos, e controladores das ações em todos os níveis, essenciais em função do seu caráter deliberativo.⁸ A articulação entre as esferas de governo e dessas com a sociedade civil se materializa pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) com atores estratégicos e funções exercidas de forma articulada, visando à promoção, defesa e controle dos direitos humanos da criança e do adolescente⁹. Dessa forma, o planejamento e a execução das ações se dão articuladamente e devem ter previsão no orçamento público necessário para que sejam efetivados os programas e projetos, com o CONANDA (Resolução nº 113/2006, Art. 5º) prevendo os atores do SGDCA exercendo suas funções a partir de três eixos estratégicos: Defesa dos Direitos Humanos, Promoção dos Direitos Humanos e Controle da Efetivação dos Direitos Humanos.

A política deliberada pelo CMDCA-Rio trata de ações preventivas e protetivas a serem executadas com crianças, adolescentes e suas famílias, com a imperiosa necessidade de articulação entre as entidades responsáveis pela execução dos programas de ASEMA e os órgãos de políticas setoriais, sobretudo da Assistência Social e de Educação. As ações socioeducativas¹⁰, historicamente reconhecidas no Brasil como sendo realizadas por organizações da sociedade civil e tendo como característica a proteção de crianças e adolescentes, surgem com as iniciativas das comunidades, nos microterritórios, e se consolidam ao se expandir como políticas dos territórios, promovidas por instituições diversas em parcerias com igrejas, empresas, membros das comunidades, dentre outros, ofertando serviços de atenção à infância.

Nos programas de ASEMA¹¹ as ações devem assegurar percursos para a proteção de crianças e adolescentes, oferecendo atividades complementares às escolares e de apoio aos cuidados familiares, tendo como um dos objetivos o fortalecimento do contra turno escolar. A política, no que tange ao atendimento direto às crianças, adolescentes e famílias, prevê ações que podem ser efetivadas por meio das seguintes atividades: **1)** Atividades com crianças e adolescentes: **a)** Realizadas em grupo, com estímulo da criatividade, vivências e convivências com a família e a comunidade; **b)** Atividades Recreativas: coletivas, espaços de expressão e trocas de experiências, diversão e lazer; **c)** Orientação ao estudo: visam contribuir para inserção, reinserção e permanência na escola. **2)** Atividades com as famílias: **a)** Reunião com grupos e famílias das crianças e adolescentes para orientação e apoio quanto às funções parentais e os cuidados e cada etapa do desenvolvimento; **b)** Visitas domiciliares por equipe técnica às famílias, quando necessário.

8 Em outras palavras, a missão institucional do Conselho de Direitos é deliberar e controlar a política de atendimento, esta é a sua razão fundamental de existir, todas as outras atribuições são consequências diretas desta; já a missão institucional do Conselho Tutelar é atender crianças e adolescentes que tenham seus direitos ameaçados ou violados, esta é a sua razão fundamental de existir, todas as outras atribuições são consequências diretas desta. (...) O Conselho Tutelar não tem natureza executiva, mas sim **operacional**, já que ele mesmo não executa o atendimento concreto, mas aplica medidas que se convertem em encaminhamentos para a execução do atendimento. DINIZ, Andréa. CUNHA, José Ricardo (org.). Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente. Rio de Janeiro, 1998.

9 Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) nº 113, de 19 de abril de 2006.

10 Campo de múltiplas aprendizagens para além da escolaridade, voltadas para assegurar proteção social e oportunizar o desenvolvimento de interesses e talentos múltiplos para crianças e adolescentes, favorecendo a convivência, sociabilidade e participação na vida comunitária. CARVALHO, MC. O Lugar da Educação Integral na Política Social. Cadernos CENPEC nº 2. São Paulo, 2006.

11 Estas não devem ser confundidas com os programas destinados aos adolescentes que praticam ato infracional, também dispostos no ECA (art. 90, V a VIII), que visam à responsabilização de adolescentes em situação de conflito com a lei.

A definição de parâmetros para o funcionamento dos programas de atendimento é um passo importante não apenas para o planejamento e a execução das ações fundamentais no nível da PSB, onde se dá a prevenção das violações de direitos, mas, em especial, para as ações que garantam o investimento financeiro necessário a efetividade da política pública.

Buscou-se obter um panorama municipal sobre as atividades de ASEMA a partir da compreensão da relevância junto aos demais programas e serviços que integram a rede de proteção de crianças e adolescentes. Ainda que planejadas 14 (quatorze) incursões, foram realizadas visitas técnicas em 10 (dez) entidades com programas de ASEMA em diferentes localidades do município, ofertando atividades que têm por finalidade as múltiplas aprendizagens, facultando o desenvolvimento integral do público infanto-juvenil. No entanto, as características urbanas da metrópole, impregnadas pela conflagração de conflitos entre as forças de segurança e o crime organizado, moldam um cenário onde o acesso aos serviços é atravessado constantemente, o que inviabilizou visitas em 03 (três) serviços nos territórios da 4ª e 6ª CASDH, além do acesso dificultado em 01 (uma) unidade escolar da 8ª CASDH. Em territórios da 1ª e 4ª CASDH observaram-se relatos que tratam da imposição à população para a procura por equipamentos diversos ao da sua área residencial, face aos impedimentos de mobilidade nos microterritórios sob influência de facções do crime.

Verificou-se também a ausência de serviços com registro no CMDCA que executam programas de ASEMA em parte da área de abrangência da 12ª PJIJ¹², abrangida pela 4ª CASDH. Porém, as verbalizações apreendidas junto à equipe do CRAS de referência do território, indicaram a existência de grupos do SCFV de execução direta do CRAS, realizados em instituições privadas e militares que ofertam em paralelo, atividades complementares para crianças e adolescentes, ainda que não tenham registro no CMDCA-Rio. Insta salientar que os serviços que ofertam ações para o público infanto-juvenil devem ter obrigatoriamente registro¹³ no conselho, o que denota fragilidade no monitoramento dessa rede.

Dentre as instituições particulares visitadas, apesar de terem registros ao CMDCA para atendimento em regime de ASEMA, 30% apresentavam certificado vencido ou não renovado. Ressalta-se ainda que 70% destas entidades também possuíam inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para execução do SCFV, previsto no âmbito da PNAS, embora não tenham sido vistas distinções nos planos de trabalho apresentados para registro em ambos os conselhos. As entidades privadas visitadas que obtiveram certificados para a execução dos programas de ASEMA e SCFV, afetos às Políticas da Infância e de Assistência Social, respectivamente, verbalizaram o entendimento de que seriam executados com a mesma metodologia, finalidade e organização.

É imprescindível afirmar que há convergências de ambos os programas pelo viés da proteção da infância, pelas ações preventivas voltadas para a redução dos índices de vulnerabilidades e risco social, pela garantia da assistência às famílias e pelo estabelecimento de ações no contra turno escolar, estando estas pautadas na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos usuários, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. No entanto, as interlocuções feitas junto às organizações sociais visitadas, interpõem um cenário que aponta para fragilidades relacionadas à consolidação do referenciamento socioterritorial junto aos CRAS para o fortalecimento das redes de atendimento, considerando, dentre outros aspectos, os necessários para se garantir as seguranças socioassistenciais da Assistência Social e a matricialidade do atendimento ofertado na família.

12 Áreas de atribuição: Ilha do Governador; Complexo da Maré; Mangueira; e Vasco da Gama.

13 O art. 90 em seu **parágrafo único** define que as entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento junto ao CMDCA, que manterá registro das inscrições e de suas alterações, comunicando ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

No que tange à organização e ao funcionamento dos programas, o cenário encontrado expôs uma dinamicidade do atendimento com a participação de crianças e adolescentes em grupos¹⁴ e quantitativo máximo estipulado para a composição deles. Foi possível constatar que as instituições definem a formação dos grupos por ciclos de vida, mas desconsiderando por vezes os parâmetros¹⁵ estabelecidos na Matriz Padronizada das Ações da política municipal deliberada pelo CMDCA-Rio, que define os grupos etários a partir do perfil e número máximo de atendimentos por grupo.

A identificação deste entrave na definição do atendimento, conforme o parâmetro etário previsto, não inviabiliza concluir que os grupos etários compreendidos entre 04 (quatro) a 17 (dezessete) anos estão sendo contemplados na oferta de atividades previstas pela Política Municipal. As entidades visitadas encontravam-se atendendo um universo de 734 (setecentos e trinta e quatro) crianças e adolescentes, embora não tenha sido possível estabelecer parâmetros por faixa etária, tendo em vista a formação de grupos por recortes etários diversos.

Complementarmente observou-se que 28% dos 29 (vinte e nove) grupos encontrados estavam com quantitativo superior ao preconizado para cada recorte etário, que é de 15 (quinze) usuários. Observou-se ainda que os usuários de 02 (duas) entidades participavam ainda de outros 03 (três) grupos de SCFV com execução direta pelo CRAS do território de atuação, o que assegurava melhores condições para o referenciamento socioassistencial e o acompanhamento técnico às famílias.

Com base nas visitas e na consulta¹⁶ aos dados do CMDCA dos serviços com registro para programas de ASEMA, observa-se a fragilidade de cobertura para a faixa etária de 0 (zero) a 6 (seis) anos, atendimento este majoritariamente executado em entidades que ofertam serviços de reabilitação, acolhimento institucional e apoio sociofamiliar para o público atendido, a partir de 04 (quatro) anos. Insta salientar, que das entidades visitadas, apenas 10% absorvem a faixa de 4 (quatro) a 6 (seis) atendendo a uma pequena parcela da faixa etária que abarca a Primeira Infância¹⁷.

O agrupamento das atividades por eixos de ações, conforme categorias previstas na Política Municipal, evidenciou que as atividades de cunho esportivo (100%), recreativo (90%), cultural (90%) e artísticas (70%) eram executadas pela maior fração de entidades, enquanto que as atividades em grupos educativos/reflexivos (50%), de reforço escolar (20%) e de cursos formativos (10%) se mostraram com menor oferta. Cabe pontuar que todas as instituições visitadas ofertam atividades diárias em sua organização, em complementariedade ao turno escolar, o que as tornam importantes atores na rede de apoio a infância e juventude para a prevenção de situações de ameaça e violações de direitos, superando inclusive a previsibilidade da política deliberada pelo CMDCA, que define o mínimo de 03 (três) dias por semana e a carga horária mínima por turno de 03 (três) horas/dia.

Os atendimentos técnicos direcionados às famílias e usuários estariam resumidos às orientações e encaminhamentos para os equipamentos socioassistenciais, com maior prevalência nas requisições de acesso aos benefícios de transferência de renda. As abordagens técnicas, em geral, seriam realizadas conforme a identificação das demandas, apresentadas espontaneamente pelos usuários ou através dos educadores sociais, sendo observada a prevalência dos atendimentos individuais em relação às abordagens grupais. As visitas domiciliares, realizada com maior frequência por 30% das entidades, de modo a garantir atenção integral às crianças, adolescentes e

14 Vide tabela Anexo II.

15 Faixa etária: a) 04 a 06 anos; b) 07 a 11 anos; c) 12 a 14 anos; e e) 15 a 17 anos; Número máximo de atendimentos por grupo: a) 04 a 06 anos: máximo 25 (vinte cinco) participantes; b) 07 a 11 anos: máximo 25 (vinte cinco) participantes; c) 12 a 15 anos: máximo 25 (vinte cinco) participantes; d) 15 a 17 anos: máximo 15 (quinze) participantes. (Ver detalhamento na Matriz Padronizada das Ações. Del. CMDCA nº 1.245/2017).

16 <https://cmdcario.com.br/entidades.php>

17 A Lei 13.257 de 8 de março de 2017, dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância que segundo no Art. 2º considera a "primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança".

familiares, também seriam utilizadas como instrumental de intervenção de forma eventual e sem regularidade específica ao acompanhamento sociofamiliar.

O perfil do público atendido nas entidades visitadas apresenta como motivos que levaram à inserção no programa a prevalência de situações referentes a negligência do cuidado (80%), inserção no programa bolsa família (80%), a exposição às situações de violência (90%) e ao baixo rendimento escolar (80%), além de indicações, dentre outras com menor incidência, referentes à situação de rua (40%) e o acometimento por deficiências (40%). Enquanto hipótese relacionada à fragilidade do referenciamento socioassistencial e da sistematização dos atendimentos técnicos, pontua-se que a identificação das situações prioritárias¹⁸ estaria ocorrendo, majoritariamente, após a inserção e o início do acompanhamento técnico, o que indica óbices para o alcance do público mais vulnerável.

Ao acessar 40% dos planos de trabalho, cabe pontuar que o CMDCA-Rio e o CMAS-Rio, a partir de deliberações¹⁹, fixam normas para a concessão de registro das entidades e inscrição dos programas de atendimento, prevendo a construção de planos de trabalho para a concessão dos registros, onde devem constar: a descrição da natureza do atendimento; descrição das metas e atividades; previsão de recursos financeiros e humanos; metodologia de atendimento; cronograma; monitoramento e avaliação do serviço prestado. Os principais entraves identificados nos documentos tratam da ausência da previsibilidade de ações do monitoramento e avaliação, tanto quanto do plano orçamentário e da articulação necessária com os equipamentos socioassistenciais e atores do SGD. Identificou-se ainda, que o mesmo plano de trabalho atende à concessão de registro nos dois conselhos – CMDCA e CMAS, para os programas ASEMA e SCFV, embora regidos por normativas diferentes.

Verificou-se que apenas 20% das organizações sociais²⁰ informaram receber subsídios do orçamento público e que 100% asseguram manter estratégias de financiamento que se consolidam pela gestão de recursos privados, acrescidos de doações financeiras e de recursos materiais. Apesar disso, foi possível observar a existência de infraestrutura mínima para a realização das atividades, de acordo com o perfil etário de cada grupo atendido.

Identificou-se que todas as entidades possuíam profissionais de serviço social nos respectivos quadros de recursos humanos, ainda que áreas como psicologia (40%) e pedagogia (30%) não tivessem a mesma oferta. Embora tenha sido constatada predominância de vínculos formais destes profissionais, 10% destes ainda atuam como voluntários, o que incide na rotatividade de profissionais e tende a gerar impactos na qualidade do atendimento ofertado. Em relação ao quadro de educadores sociais, referências para crianças e adolescentes mediando os processos grupais inerentes às ações socioeducativas, os relatos apreendidos tratam da atuação de voluntários, mas majoritariamente de profissionais com vínculo em regime de CLT, formação mínima de nível médio em consonância com a normativa vigente²¹ (17% nível superior) e carga horária de 40 (quarenta) horas semanais.

Complementarmente foram realizadas visitas nas vilas olímpicas, ligadas à área de esporte e lazer, que ofertam atividades esportivas para o público a partir de 04 (quatro) anos, sendo desvelado

18 A Resolução CIT nº 1/2013 e a Resolução CNAS nº 1/2013, consideram situação prioritária para a inclusão no SCFV, crianças e adolescentes e pessoas idosas que vivenciam as seguintes vulnerabilidades ou riscos: Situação de isolamento, trabalho infantil, vivência de violência, vivência de negligência, fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 (dois) anos, em situação de acolhimento, em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, egressos de medidas socioeducativas, situação de abuso e/ou exploração sexual, com medidas de proteção do estatuto da Criança e do Adolescente, situação de rua, vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência.

19 CMDCA-Rio: Deliberação nº 904/2011 e Deliberação CMAS-Rio: Resolução CMAS nº 69/2014.

20 Dentre as 10 (dez) visitadas, são 02 (duas) entidades que informam receber recursos, sendo a primeira da Fundação para Infância e Adolescência (FIA) do governo do estado para atividades de convivência-dia e a segunda da SMASDH para socioeducativas.

21 Deliberação nº 1.245/2017 - ASDH/CMDCA

que as atividades esportivas ofertadas por esses equipamentos, embora atendam quantitativo importante de crianças e adolescentes, substancialmente superior ao dos programas de ASEMA visitados, descolam-se da perspectiva do planejamento estratégico articulado com as demais áreas. Estas não possuem parâmetros de funcionamento e regularização junto ao CMDCA-Rio, apesar de serem espaços que contribuem para a promoção social e prevenção de ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes. Embora não tenham sido realizadas incursões, projeta-se cenário semelhante para as Arenas Culturais vinculadas à Secretaria Municipal de Cultura (SMC).

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS (SCFV) NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A Constituição Federal de 1988 passou a compreender a Assistência Social como política de seguridade social de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, sendo assim porta de entrada para o início da construção da Política de Assistência Social na condição de política pública, dever do Estado e direito da população²². Em 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passou a compor o tripé da Seguridade Social, ao lado da Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas.

No ano de 2005, com o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), descentralizado e participativo, que tem por finalidade a administração da matéria peculiar da Assistência Social no campo da proteção social, concretizou a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre municípios, estados e união, de modo articulado e complementar, operando a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da Assistência Social.

Nesse esforço, o SUAS passou a operar por meio da hierarquização das ações em dois níveis de proteção: PSB e Proteção Social Especial (PSE). A PSB prevê o desenvolvimento de um conjunto de programas, projetos e serviços continuados, voltados para as famílias na perspectiva de prevenção de situações de risco por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A PSE opera com um conjunto de ações voltadas para o atendimento de indivíduos e famílias com direitos violados, em situação de risco pessoal e social, em dois eixos: Média Complexidade, responsável pelo atendimento de indivíduos cujos vínculos familiares estão parcialmente rompidos e de Alta Complexidade, que estabelece atenção integral aos indivíduos com vínculos familiares totalmente rompidos.

Dentre os serviços da PSB oferecidos pelo CRAS, unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social, responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e Distrito Federal (DF) está o SCFV, diretamente associado ao funcionamento do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF). E no campo da PSE, *executada pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)*, unidade pública e estatal estão os serviços especializados e continuados para as famílias e indivíduos nas diversas situações de violação de direitos.

22 Segundo Sposati (2009): A inclusão da Assistência na Seguridade Social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pela qual a função da família e da sociedade antecedia a do Estado. [...] Terceiro por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

As diferentes realidades dos usuários em situação de vulnerabilidades e riscos sociais merecem tratamentos diferenciados, que perpassam pela necessidade do diagnóstico socioterritorial²³. A PNAS ajusta a responsabilidade do Estado nesse atendimento, tendo por objetivo “prover serviços, programas, projetos e benefícios de PSB e, ou, PSE para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem” (PNAS/2004).

Com os CRAS e CREAS em funcionamento houve um avanço na oferta de serviços socioassistenciais e na forma de aumentar a Assistência Social, aprofundando a matricialidade sociofamiliar enquanto estrutura do trabalho social. Atuar de forma preventiva é uma das condições da PSB, pois auxilia na não violação de direitos, violência e pobreza. Para tanto, o CRAS precisa conhecer o seu território e empregar práticas que permitam conhecer o cotidiano das famílias e indivíduos.

O SCFV pode ser executado de forma direta pelos CRAS no seu espaço institucional ou nos espaços de outras unidades públicas e privadas, que se constituem enquanto Centros de Convivência. Foram visitados 12 (doze) CRAS, que correspondem a 26% do total, que realizam as atividades dos grupos do SCFV em ambientes externos, num total de 157 (cento e cinquenta e sete) grupos, sendo 44 (quarenta e quatro) em instituições públicas e 113 (cento e treze) em outras instituições dos respectivos territórios de atuação.

A realidade do município do Rio de Janeiro infere que os equipamentos da PSB não reconhecem a existência de SCFV executados indiretamente por entidades privadas da sociedade civil, sendo verificado que em sua totalidade, os grupos são executados diretamente pelos CRAS em seus espaços internos ou em Centros de Convivências estabelecidos em instituições públicas ou privadas do respectivo território de atuação.

Os encontros dos grupos de SCFV são realizados 02 (duas) vezes na semana com duração de 2 ou 3h, interna ou externamente em seus espaços. Quanto à oferta de atividades, identificamos uma diversidade de práticas que se materializam com a promoção de ações na área artística, esportiva, grupos educativos/reflexivos, culturais, passeios e lazer, atividades recreativas entre outros, que atendem ao cronograma anual elaborado no âmbito da gestão municipal. Contudo, observou-se óbice na oferta e encaminhamentos referentes a cursos que tenham por objetivo o empoderamento e a emancipação do adolescente e o enfrentamento à exclusão social e ao desemprego nas famílias.

As equipes de referência do SCFV nos CRAS, encontram-se compostas por psicólogos e pedagogos contratados, sendo estes responsáveis pelo planejamento e organização das atividades e orientação da atuação dos educadores. O acompanhamento às famílias é realizado através da articulação com a equipe de assistentes sociais do PAIF.

Cabe ressaltar, no que concerne à equipe técnica e educadores sociais, as informações obtidas confirmam problemas na composição das equipes de referência do SCFV, em face da falta ou escassez de profissionais de nível médio. Nos visitados identificamos um total de 31 (trinta e um) educadores, para atender toda a demanda do SCFV. Ainda com base nos dados tratados verificamos que os educadores sociais realizam atribuições para além das determinadas no Caderno de Orientações do SCFV, havendo precarização e flexibilização do direito do trabalho.

No que corresponde à estrutura básica dos CRAS, o cenário encontrado apresenta diversos entraves desde o sucateamento das unidades até problemas de dimensão física, manutenção (redes elétrica, hidráulica, etc), assim como, a inadequação de acessibilidade, insalubridade e

23 BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS/CF). Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (COTVS), 2012.

infiltrações, sendo ainda identificadas situações de compartilhamento de espaços de atendimento, que desfavorecem à formação de ambiente com privacidade e seguro ao sigilo profissional. Observa-se também a carência e/ou insuficiência de serviços de telefonia e internet, além do fornecimento de insumos e equipamentos diversos de escritório. mobiliário em geral, materiais educativos, esportivos, de higiene e de limpeza.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS 2009; 2014) o SCFV deve acolher as peculiaridades de cada faixa etária, sendo oferecido para: crianças de 0 (zero) a 06 (seis) anos, crianças de 06 (seis) a 09 (nove) anos, crianças e adolescentes de 09 (nove) a 15 (quinze) anos, adolescentes de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, além de jovens e idosos (Resoluções CNAS nº13/2014). Entretanto, o município do Rio de Janeiro, conforme pactuação feita entre gestores municipal e federal²⁴, não proporciona atividades do SCFV para o ciclo de vida de zero a 06 (seis) que tem estreita relação ao acompanhamento das famílias.

Considerando as informações obtidas junto às entidades que ofertam o ASEMA ou através do site do CMDCA-Rio, associadas à fragilidade da rede pública de ensino quanto a carência de vagas em creche e na educação infantil, apreende-se que o planejamento da organização e funcionamento do SCFV, ao excluir este recorte etário, poderia ter falhado no que tange ao diagnóstico socioterritorial. Ainda foram identificados entraves no atendimento à faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, perfil que causa desafios quanto à adesão para a proposta do SCFV. De acordo com a SMASDH, existe uma defasagem de 21% no atendimento em relação à meta pactuada para atendimento de 2.714 adolescentes.

Em relação ao atendimento prioritário²⁵, verificam-se dificuldades para se atingir a meta pactuada pelo município que é de 50% para os grupos do SCFV, e dentre as quais figuram questões como a inclusão de crianças e adolescentes acolhidos, em situações de rua e trabalho infantil e adolescentes em cumprimento de medida ou egressos do sistema socioeducativo. O fluxo de entrada no SCFV também está relacionado as famílias inscritas no PAIF, Programa Bolsa Família e dos casos de negligência, violências e os associadas ao baixo rendimento e evasão escolar.

Observou-se que somente 44% das 18.811 famílias do município inscritas no PAIF no segundo semestre de 2018 possuem crianças e adolescentes inseridos nos grupos do SCFV dos respectivos CRAS aos quais estão referenciadas. Também se notou que, 83% dos CRAS visitados, na origem dos encaminhamentos para o SCFV prevalecem os próprios CRAS e o Conselho Tutelar dos territórios, sendo eventuais encaminhamentos dos CREAS, programas de ASEMA, demais instituições dos territórios e demandas espontâneas das famílias.

O SCFV pode ser desenvolvido de forma articulada e integrada às outras políticas, entre elas a da Educação, que em 2007 instituiu o Programa Mais Educação (PME) enquanto pauta para indução da agenda da educação integral em jornada ampliada. A integração entre PME e SCFV não deveria significar a transferência de responsabilidades de uma política social para a outra, mas considerar, em sua operacionalização, o compartilhamento de carga horária entre o programa e o serviço²⁶. Ressalta-se que no município do Rio de Janeiro constatou-se que esta integração não foi

24 Conforme manifestação da SMASDH em reunião realizada com a 2ª PJTCIJ.

25 SNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS. Caderno de Orientações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília, página 24/2015 - isolamento; trabalho infantil; vivência de violência/negligência; evasão ou com defasagem escolar superior a 02 (dois) anos; acolhimento; cumprimento de Medidas Socioeducativas (MSE) em meio aberto; egressos de MSE de internação e semiliberdade; situação de abuso e/ou exploração sexual; crianças e adolescentes em situação de rua; e vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência; crianças e adolescentes com medidas de proteção do ECA.

26 MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério da Educação e Secretaria de Educação Básica. Introdução a Operacional e Manual de Orientações nº 01 de dezembro de 2014. Orientação a atuação dos gestores, equipes de referência, trabalhadores dos Municípios, Estados e Distrito Federal em relação à articulação e integração das ações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Programa Mais Educação.

implantada por meio de termo de compromisso²⁷ deixando de ser estimulada em face da criação do PNME, como veremos mais a frente, que deixa de prever a integração entre as políticas públicas de Educação e Assistência Social.

Como já mencionado, verificou-se que os equipamentos públicos que ofertam atividades esportivas e culturais para crianças e adolescentes não atuam de forma articulada às diretrizes da PSB, estando a relação limitada aos encaminhamentos dos benefícios de transferência de renda.

O panorama apresentado ainda revela problemas na gestão territorial do CRAS, onde se percebe fragilidade em relação ao acesso e conhecimento dos programas de atendimento de ASEMA, assim como no que diz respeito ao processo de avaliação e monitoramento dos serviços, essenciais para o controle social.

Sobre à avaliação e monitoramento dos serviços nos territórios, considera-se a previsão de registro das entidades nos CMDCA cada município (Art.90, § 1º - ECA), que no Rio de Janeiro estabelece parâmetros para o recebimento da inscrição, conforme a modalidade de atendimento, por meio da Deliberação nº 904/2011. Esta trata das exigências para entidades governamentais e não governamentais, sugerindo a necessidade de apresentação do plano de trabalho, abarcando a proposta do serviço, a modalidade de atendimento, os dados do programa e o planejamento acerca da sua elaboração, efetivação, realização e recursos. Entretanto, em relação aos SCFV executados pelo ente público, notou-se que os CRAS não possuem inscrição dos programas no CMDCA-Rio, sendo este desafio a ser superado.

Ademais, o modelo de cogestão adotado nos equipamentos do município, que abarca aspectos administrativos, enfrenta desafios em relação ao atendimento dos compromissos previstos, acarretando reflexos no atendimento ofertado, dentre os quais situações recorrentes de atraso de pagamento de salários, fragilidade dos vínculos e rodízio de profissionais contratados. A mudança da entidade cogestora, no curso do convênio, também é apontada como elemento de fragilidade que implica por vezes na perda de direitos trabalhistas pelos funcionários.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL E OS PROGRAMAS MAIS EDUCAÇÃO E NOVO MAIS EDUCAÇÃO

Os novos percursos para a educação no Brasil perpassam pelos marcos legais onde são destacadas determinações por ações voltadas à garantia e promoção de acesso, igualdade e permanência no ambiente escolar, tendo em vista o desenvolvimento do educando para cidadania nas mais distintas manifestações culturais, explícitas quando “[...] o tema educação integral passa a fazer parte da legislação a partir da Constituição Federal de 1988”, revelam, Albuquerque & Leite, (2016, p. 5).

Seguindo tais determinações, o ECA e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)²⁸, decorrem dos direitos à educação, direito a cultura, ao lazer, à alimentação, à saúde, dentre outras, exprimindo a ideia de que o ato de aprender está para além dos muros escolares, cabendo à família

27 Instrução Operacional e manual de Orientação nº 01. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Página 01. SNAS-MDS/ SEB-MEC, 18 de dezembro de 2014.

28 Lei nº 9.394/96

atender a esses anseios e ao estado ofertar oportunidades para efetivação do que se propõe nos referidos documentos.

Com a criação do Plano Nacional de Educação (PNE)²⁹ em 2014, tornou-se mais evidente o esforço pela inserção do paradigma de educação integral, contando a previsibilidade das metas 5 (cinco)³⁰ e 6 (seis)³¹. Atualmente ainda se busca pela meta 6 (seis), onde há previsibilidade do atendimento na modalidade integral em no mínimo 50% das escolas públicas brasileiras, atingindo em 25% dos alunos da educação básica. É importante ressaltar que a educação integral, aqui entendida, precisa ir muito além da complementariedade de carga horária nas escolas, ela deve buscar a compreensão dos alunos como um todo, considerando a integralidade do sujeito.

A proposta de educação integral deve ser assumida por todos os agentes envolvidos no processo formativo das crianças, jovens e adultos, a partir de uma concepção pedagógica mais ampla. Por isso, a escola exerce um importante papel na garantia desse tipo de educação, convertendo-se em um espaço essencial para assegurar a todos uma formação integral³².

Para tanto, como estratégia do governo federal para o fomento da perspectiva de educação integral, em 2007 é criado o PME³³ para contribuir e promover uma nova organização curricular baseada em novas concepções de tempos, espaços e oportunidades educativas, além da perspectiva de ações integradas entre as políticas, especificamente com os SCFV, numa perspectiva de ações integradas e voltadas para articulação e a intersetorialidade das políticas com o propósito de fortalecer a rede de atendimento destinada à prevenção de vulnerabilidades e risco social de crianças e adolescentes.

Nessa perspectiva, a articulação entre o SCFV e o PME seria uma estratégia imprescindível, tendo em vista, que os mesmos usuários são atendidos por ambas as políticas em função de sua capilaridade no território e, ainda que tenham objetivos diferentes, por diversos momentos, recorrem a estratégias próximas. Tal integração sustenta o diálogo entre as políticas de Educação e Assistência Social, em todos os âmbitos de atuação, por meio de uma agenda articulada nos municípios onde as duas ações sejam desenvolvidas³⁴.

O programa visava aumentar a oferta educativa nas escolas públicas de ensino fundamental por meio de atividades optativas agrupadas em macro campos, a citar: Acompanhamento pedagógico; Comunicação, uso de mídias e cultura digital e tecnológica; Cultura, artes e educação patrimonial; Educação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia sustentável e economia solidária e criativa/educação econômica (educação financeira e fiscal); Esporte e lazer; Educação em direitos humanos; Promoção da saúde (Manual Operacional de Educação Integral, BRASIL, 2014). Além disso, a proposta era proporcionar carga horária igual ou superior a 7 (sete) horas diárias ou 35 (trinta e cinco) horas semanais no contraturno.

Em 2017, com a descontinuidade do programa anterior, surge o PNME, que apresenta mudanças na sua concepção, trazendo em seu bojo o objetivo de reforço na aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática por meio da ampliação da jornada escolar com carga horária de

29 Lei 13.005/2014

30 Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3o (terceiro) ano do ensino fundamental.

31 Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica

32 Coelho (2004, p.4) [...] é importante destacar que tempo integral na escola pressupõe, em nossa visão, a adoção de uma concepção de educação integral: com o tempo escolar ampliado, é possível pensar em uma educação que englobe formação e informação; que compreenda outras atividades - não apenas as pedagógicas - para a construção da cidadania participe e responsável.

33 Instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 (BR, 2007) e pelo Decreto nº 7.083/2010 (BR, 2010)

34 Documento Instrução Operacional e Manual de Orientações nº 01/SNAS-MDS-MEC, de 18/10/2014.

5 (cinco) ou 15 (quinze) horas semanais no contraturno. Cabe aqui destacar que essa mudança de concepção, apresenta-se entendida como educação de tempo integral, restringindo-se ao objetivo de ampliar a jornada escolar, seguindo a lógica de que quantidade geraria qualidade. Segundo Paro (2009), não podemos considerar a educação integral como tal, visto que sua efetividade depende de outros elementos que a constituem como, por exemplos, formação de professores e profissionais da educação, equipamento escolar qualificado e alunos em condições sociais de aprendizagem. Não obstante, não tem sido está a realidade das políticas educacionais no Brasil devido ao desmonte da perspectiva integral e qualitativa, da concepção da educação integral.

Sendo assim, buscou-se obter um panorama municipal, no que tange à oferta do PNME pelas escolas municipais. Das 1.537 (mil e quinhentas e trinta e sete) unidades escolares, 183 (cento e oitenta e três) possuíam o PNME, de acordo com listagem enviada pela Secretaria³⁵, o que representa 11,9% do total de escolas. Foram visitadas 10 (dez) escolas, 5,5% das que estariam com o PNME implantado e, no entanto, no decorrer das visitas técnicas, observou-se que somente 02 (duas) estavam com o programa em funcionamento. Buscou-se apreender sobre os aspectos importantes do programa, bem como, as dificuldades encontradas para sua implementação considerando possíveis perdas em virtude das mudanças propostas pelo PME, sendo constatado na prática que as duas escolas visitadas que possuíam o PNME estavam fazendo uso de verba reprogramada, enquanto saldo do PME.

O município já desenvolveu ações na perspectiva de educação integral, mas atualmente pouco se vê a concretude dessas ações. Como exemplo temos o programa intitulado Escolas de Turno Único, que surgiu com intuito de qualificar o ensino carioca. A Prefeitura do Rio, através da SME, implantou na cidade o programa Escolas de Tempo Integral para que, “até 2020, todas as unidades escolares da SME atendam em turno de sete horas, seguindo o modelo dos países que mais avançaram em educação nas últimas décadas”. Algumas escolas de fato trabalham com metodologia de turno único, no entanto, não sabemos se a meta almejada foi atingida, já que se pretendia, segundo dados da SME, até o ano de 2016, alcançar a meta de 35 % dos alunos estudando em turno único.

Outro programa foi o “Ginásio Experimental”, criado em 2010 e que previa o desenvolvimento acadêmico e esportivo para alunos do 6º ao 9º ano. O referido programa teve como objetivo “dar oportunidade para os alunos com aptidões esportivas desenvolverem seu potencial, sem renunciar a uma educação de excelência”. O programa contava com, pelo menos, duas horas diárias de prática esportiva, com a participação dos alunos em diversas competições, além de ter mais aulas de Português, Matemática, Ciências e inglês, aulas de reforço e o incentivo para tirar boas notas (Site SME³⁶).

É importante ressaltar que não foi objetivo verificar as proposições de educação integral no Rio de Janeiro, tendo sido na etapa de planejamento, definida a realização de visitas técnicas nas unidades escolares com o PME e o PNME, em função da expressa articulação do primeiro com o SUAS. Ressalta-se ainda que o principal objetivo da análise, no âmbito da Educação, não pôde ser alcançado, já que não foi possível perceber, na prática das unidades escolares, qualquer relação entre o PNME e a política de Assistência Social. A única articulação identificada foi em relação aos programas de transferência de renda, já que os alunos devem estar devidamente matriculados e frequentando a escola para receberem os recursos do programa Bolsa Família. Esta relação podia ser vista por ocasião do implemento do PME, já que em 2012, quando a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), em parceria com o MDS, definiu como um dos critérios do PME a seleção de escolas que contavam com maioria de estudantes e famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

35 Listagem solicitada pela PJTCPEC à SME das escolas municipais que possuíam o programa Novo Mais Educação em execução.

36 Acesso em 21 de janeiro de 2019.

Na perspectiva de articulação com a política da Assistência Social, foi possível observar, como já sinalizado, que o SCFV não atende a crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos e tem pouca adesão do público de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos – grupos mais vulneráveis, que acabam sofrendo com a falta de Assistência Social e educacional. Crianças 0 (zero) a 6 (seis) anos vêm enfrentando dificuldades para inclusão na Educação Infantil, sobretudo em creches, e os adolescentes, especialmente na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, apesar de estarem em idade escolar obrigatória são os que frequentemente abandonam a escola, muitas das vezes para o ingresso no mercado de trabalho, de forma precoce e precária. É fato que, nos últimos dez anos, presenciaram-se o entendimento e a valorização da Educação Infantil como elemento essencial para a formação integral da pessoa. Esse novo status consolida-se em Leis e Programas voltados ao público de zero a seis anos incompletos, mas ainda há um grande caminho a ser percorrido para garantir a universalização do atendimento dessa faixa-etária.

A Educação Infantil, mais especificamente, a pré-escola, começou a figurar no rol da educação obrigatória com a Emenda Constitucional nº 59/2009, que altera o inciso I do art. 208, e regula que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia da: Art. 208 [...] I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

De acordo com o site da SME, o Município conta hoje com 148.230 alunos matriculados na creche e pré-escola. Para avaliar a carência de vagas em creches, uma das formas é consultar o site Cidades Sustentáveis³⁷. Os dados nos leva a perceber que mais de 35 mil crianças no Município do Rio de Janeiro não são atendidas nessa etapa da Educação, o que implica dizer que muitos familiares não podem trabalhar, pois não há assistência para seus filhos, principalmente no que tange à camada mais pobre da população.

Os números da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola também são alarmantes. De acordo com dados do IBGE, existem mais de 10 (dez) milhões de adolescentes no Brasil nessa faixa etária. Considerando-se que, no campo da Educação, essa faixa corresponde aos anos finais do Ensino Fundamental e aos 3 (três) anos do Ensino Médio é importante que sejam observados alguns dados em âmbito estadual, uma vez que cabe à Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) a oferta do Ensino Médio, prioritariamente, e do Ensino Fundamental, em colaboração aos municípios.

No estado do Rio de Janeiro, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2011, o número de adolescentes entre 15 (quinze) e 17 (dezesete) anos que nunca passaram pela escola alcançava 5.362 (cinco mil e trezentos e sessenta e dois). Isto é, aproximadamente 50% desses jovens são analfabetos. Ainda no Rio de Janeiro, de acordo com dados do censo escolar da Secretaria do Estado de Educação (SEEDUC), em 2014, somente 47,8% dos adolescentes nessa faixa etária estavam cursando a série adequada, ou seja, o Ensino Médio. Apenas 24% dos alunos egressos do ensino fundamental haviam se matriculado no Ensino Médio e a taxa de reprovação nesta faixa etária alcançava 18,9% e a de abandono 12,8%. Os dados apontados para o Rio de Janeiro, essencialmente na faixa-etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, são inquietantes. A realidade do estado reflete a realidade brasileira. Desta forma, faz-se necessário pensar em políticas públicas que integrem diferentes setores para solucionar os problemas de acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola.

³⁷ O site apresenta o número de matrículas efetuadas em 2017, tendo um total de 59.993 (cinquenta e nove mil e novecentos e noventa e três), sendo que foram solicitadas, 96.672 (noventa e seis mil e seiscentos e setenta e dois). Logo, identifica-se um déficit de 36.679 (trinta e seis mil e seiscentos e setenta e nove) vagas. Esse critério obviamente não expõe a real demanda, posto que a inexistência de vagas em creche não se reflete apenas nas matrículas solicitadas, mas em critérios mais amplos. Entre esses critérios nos restringiremos àqueles que conjugam a faixa etária abrangida pela educação infantil (0 a 6 anos incompletos) e a condição econômica. Disponível em: <http://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/RJ/rio-de-janeiro/demanda-atendidaem-creches>

O atendimento ao público infanto-juvenil no Brasil, ao longo da sua história, passa por diversos momentos, esbarrando, principalmente, em questões de violência e vulnerabilidade³⁸. Crianças e adolescentes pobres brasileiros estiveram e ainda estão suscetíveis a todo tipo de adversidade, caracterizando-se a sua política por um histórico de desamparo social. O que tem se notado é que quando programas voltados para determinados públicos das classes populares não conseguem se articular, acabam por ocasionar uma fragmentação na compreensão desse próprio sujeito, dificultando a efetivação do SGD. Garantir a articulação e integração dos atores desse sistema é uma forma de reconhecer e intervir em vulnerabilidades e riscos aos quais os usuários dos programas, serviços e projetos das políticas públicas estão expostos, assegurando-lhes maior proteção, dignidade humana e cidadania. Cabe salientar que a Instrução Operacional e Manual de Orientações nº 01 SNAS –MDS / SEB - MEC, de 18 de outubro de 2014, ressaltava que:

Para garantir que a articulação entre o PME e o SCFV desperte o interesse dos estudantes/usuários e lhes beneficie efetivamente, de modo que sejam assíduos e participativos nas atividades das duas ações, é importante ouvir as suas demandas e ter ciência das suas necessidades, a fim de que sejam adotadas estratégias atrativas para as atividades, capazes de garantir a sua adesão às duas ações. Essas estratégias deverão considerar os macrocampos do PME e os eixos orientadores do SCFV.

Desta forma, é fundamental o estabelecimento de parcerias, pois a educação em tempo integral só é eficaz se for feita a muitas mãos, compromissadas com a educação e sociedade, tema abordado no manual supracitado que fala exatamente sobre a importância dessa ação conjunta entre os gestores municipais dessas políticas³⁹. Assim é possível notar o quão relevante é a articulação entre os executores das políticas de Assistência Social e de educação, sendo imprescindível a complementariedade de atuação entre ambas, tendo em vista atender às necessidades de crianças, adolescentes e de suas famílias.

É possível constatar que o PNME perdeu esse viés de articulação e, cada vez mais, nota-se que para garantir a efetividade de uma política pública, precisa ser discutida e formulada pensando nos indivíduos que serão diretamente alcançados pelas ações surgidas nessas discussões. Isto é, o público alvo precisa de alguma forma ser ouvido, seus interesses precisam ser postos em pauta. Ouvir os interesses dos sujeitos e conhecer sua realidade é fundamental para garantia real de uma política, que se faça presente não só em determinações legais, mas essencialmente na vida prática de quem faz jus ao seu acesso.

38 Por vulnerabilidade entende-se o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidades sociais dos atores. (ABRAMOVAY et al., 2002)

39 A integração e articulação entre o PME e o SCFV devem passar por decisões das políticas de educação e de assistência social no âmbito da gestão municipal. Devem ser realizadas de forma planejada e organizada. Para efetivá-la, é indispensável que haja interlocução entre os gestores municipais das duas políticas, com vistas a formalizar a decisão de ações integradas que podem ser materializadas por meio de instrumentos como por exemplo, termo de compromissos, onde os gestores da assistência social e educação fundamentem a decisão de executar de forma integrada o SCFV e o PME, além de elencar as responsabilidades e atribuições específicas e comuns de cada um; prever a disponibilização de equipes técnicas e de materiais necessários para a realização das ações específicas e conjuntas de cada área e; bem como de capacitação continuada para as equipes de profissionais; e as estratégias para o acompanhamento e avaliação da integração intersetorial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas referências e normativas vigentes que pautam este documento e que se debruçam na direção da promoção e controle das ações de prevenção das situações de riscos e violações de direitos para crianças e adolescentes, associadas às percepções dadas diante ao perfil e condições de funcionamento dos serviços observados durante as diligências realizadas, são apreendidos cenários que indicam desafios a serem superados.

Ressalta-se, no entanto, que a diversidade de espaços institucionais estabelecidos pelas entidades públicas e privadas na capital fluminense, onde se localizam os CRAS, as demais entidades socioassistenciais, as unidades escolares, além das unidades esportivas e culturais que ofertam atividades para crianças e adolescentes, evidencia-se a existência de uma ampla rede de apoio com importante capilaridade para a consolidação de práticas de proteção à infância, de forma preventiva às vulnerabilidades sociais e de promoção da convivência familiar e comunitária.

No que tange aos desafios, observa-se dificuldade relacionada à compreensão das funcionalidades de cada serviço diante as respectivas atribuições previstas em normativas específicas que abarcam o viés protetivo do atendimento às crianças e adolescentes. Os atendimentos, que no âmbito da PSB do SUAS ocorrem nas ações do SCFV e os do ASEMA previstos no ECA, mostram-se intrínsecos no que tange à proteção social da infância e a atenção à família. Porém distanciam-se operacionalmente no que tange ao fomento da intersetorialidade das políticas públicas com vistas a adequação dos programas às diretrizes do SUAS para se atingir a integralidade das ações com o fortalecimento do trabalho em rede, a efetivação do referenciamento socioassistencial ao CRAS nos territórios e o aperfeiçoamento das ações de avaliação e monitoramento das atividades.

Observou-se também que os programas de atendimento executados pelas ONG's são registrados junto ao CMDCA como ASEMA e junto ao CMAS como SCFV sem que os respectivos planos de trabalho apontem as diretrizes para as interfaces que os caracterizam no âmbito da proteção integral. Tal fato evidencia campo pertinente para o aprimoramento de gestões afetas ao alinhamento das deliberações pelos conselhos no que tange a atuação dos serviços públicos e privados para a configuração das práticas que vão atender em sua integralidade, as demandas de crianças e adolescentes, assegurando os percursos necessários para a prevenção às situações de risco e vulnerabilidades sociais e a caracterização da sua complementariedade às atividades escolares e no atendimento às famílias.

Observa-se também fragilidade de informações e a ausência de gestões para a inscrição no CMDCA dos SCFV executados pelos CRAS da PSB do SUAS. O mesmo ocorre com os programas desenvolvidos pelas Vilas Olímpicas e Arenas Culturais, que promovem importante quantitativo de atendimentos e cujas atividades executadas são destinadas de forma significativa ao público na faixa etária até 17 (dezesete) anos.

Os desafios anteriormente identificados pela equipe técnica do CAO Infância, referentes à articulação dos programas e serviços que executam o ASEMA e o SCFV nos territórios, permanecem e se moldam diante aos entraves observados que podem se dar no âmbito da gestão territorial pelos CRAS junto à rede local de apoio à infância, adolescência e às famílias. O diagnóstico socioassistencial no município acaba por se mostrar restrito ao funcionamento dos serviços executados pelos CRAS aferindo limites e possibilidades da atuação, porém com ausência de informações acerca das situações de vulnerabilidade e risco que afetam famílias e indivíduos inseridos em programas de ASEMA nos territórios e ao mapeamento sobre a diversidade de programas em cada localidade.

Há serviços nos diferentes territórios do município, mas há problemas de cobertura para o atendimento do ciclo etário de zero a 06 (seis) anos, tendo em vista a escassez de oferta de atividades junto às entidades que ofertam o ASEMA, a inexistência de pactuação da Assistência Social no município junto ao MDS para as atividades do SCFV nos CRAS e o déficit de vagas na educação infantil (modalidade creche) pela rede municipal.

Ainda sobre a cobertura do atendimento, outro desafio é a fragilidade no processo de adesão do público adolescente na faixa de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos junto às atividades dos SCFV nos CRAS, mesmo quando complementares às dos CREAS que atendem adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. As dificuldades de aderência, desse público, também são notadas no que trata do processo de vinculação às atividades ofertadas em programas de ASEMA e no ambiente escolar.

A mudança do formato do PME para o PNME implicou na ruptura do processo de articulação das ações de ampliação da jornada escolar com as ações de prevenção de ameaças e violações de direito e o atendimento sociofamiliar, afetas à proteção social do SUAS, havendo a necessidade de aproximação entre os gestores das políticas de Assistência Social e de Educação. Com relação às ações pertinentes à SME no tocante ao PNME, foi observada a incongruência entre os dados disponibilizados sobre a realização do programa nas unidades escolares.

Verificou-se que a maior fração do atendimento nos serviços de proteção da infância decorre da procura e vinculação espontânea das famílias e por encaminhamentos informais nos territórios, sendo estes desconexos à perspectiva do atendimento às situações de risco e violações de direitos.

A precarização das condições de funcionamento dos equipamentos públicos mostra-se potencializada pela inadequação das condições de manutenção dos espaços físicos, muitas vezes estabelecidos com o compartilhamento de salas com outros órgãos municipais. Já em relação às entidades privadas, os óbices relacionados ao alcance do financiamento pelo fundo da infância para as ações de ASEMA repercutem sobretudo no desenvolvimento de programas de atendimentos atinentes às demandas de recorte etário das localidades.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Plícia Mara de Negreiros Félix; LEITE, Ivonaldo Neres. Reformulação do Programa Mais Educação: O novo para mais ou para menos? Rio Grande do Norte (UERN) 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

_____. Ministério da Educação. Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Lei nº 9.394. Brasília, 1996. BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Novo Mais Educação: Documento Orientador. Versão I. Brasília, Out/2016.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009.

_____. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF). Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (COTVS), 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS. Caderno de Orientações. Brasília, 2015.

Informações Concedidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro.

_____. Rio de Janeiro. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-Rio). Fixam normas para a concessão de registro das entidades não governamentais e de inscrição dos programas de atendimento à criança e ao adolescente das entidades governamentais e não governamentais. Deliberações nº 904/2011 e nº 69/2014.

_____. Rio de Janeiro. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-Rio). Política Municipal de Ações de Apoio Socioeducativo em Meio Aberto a Crianças e Adolescentes. Deliberação ASDH/CMDCA nº 1.245 de 11 de setembro de 2017

_____. Rio de Janeiro. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-Rio). Plano Municipal Pela Primeira Infância. Deliberação nº 1.042 de 13 de novembro de 2013.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE

_____. Portaria nº. 1.144, de 11 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de outubro de 2016a.

PARO, V. H. Escola de Tempo Integral: desafio para o ensino público. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1988b.

Dados da reunião promovida no dia 30/11/2018 pela Promotora de Justiça titular da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude da Capital (2ª PJTCIJ), em atenção à solicitação de representantes da SMASDH.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. São Paulo: MDS/UNESCO, 2009.

PROCESSOS SOCIETÁRIOS, ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E Esvaziamento das Funções do Conselho Tutelar: Impactos para o Sistema de Garantia de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (SGDHCA)

Anália dos Santos Silva¹

Débora Dias da Costa²

Márcia Nogueira da Silva³

Patrick Sampaio Braga Alonso⁴

Saulo Oliveira dos Santos⁵

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apresentar e problematizar o paralelo existente entre os processos societários que originalmente organizam o funcionamento do Conselho Tutelar como um órgão diferenciado, com funções operacionais protetivas para a garantia dos direitos. Contudo, envolto à cultura jurisdicional e de centralização de decisões, este órgão tem se distanciado do seu papel original reivindicativo de políticas públicas direcionadas à defesa, promoção e controle dos direitos das crianças e adolescentes.

A partir da experiência profissional de atuação da equipe técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do MPRJ (CAO Infância e Juventude), frente ao recebimento da demanda de avaliação de casos individuais que indicam possíveis violações de direitos, e conseqüentemente, envolvendo a atuação do Conselho Tutelar, bem como a partir de demanda específica de análise do funcionamento dos Conselhos Tutelares no município do Rio de Janeiro, tem-se identificado que para além de problemas estruturais, de recursos humanos e materiais, dentre outros diferentes motivos, as alterações legislativas têm ocasionado um processo gradativo de esvaziamento das atribuições e competências deste fundamental órgão do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Na Análise Sintética elaborada em 2015 pela equipe de Serviço Social do CAO Infância, foram identificados entraves relacionados à localização e acessibilidade; de organização do espaço físico; de recursos materiais e humanos e de dinâmica institucional. Contudo, na ocasião da análise, observou-se que os óbices ora encontrados também sinalizaram para dificuldades no âmbito da gestão e planejamento internos nos Conselhos Tutelares, tendo como repercussão direta na qualidade do atendimento prestado.

1 Assistente Social do MPRJ desde o ano de 1997. Supervisora da Equipe Técnica do CAO Infância. Especialista em Educação de Jovens e Adultos (UNESA).

2 Psicóloga do MPRJ desde o ano de 2018. Pós-graduada em Educação Psicomotora (IBMR) e Pós-graduada em Psicologia Jurídica (AVM).

3 Assistente Social do MPRJ desde o ano de 2002. Concluiu Mestrado em Serviço Social (PUC-RJ). Concluiu Doutorado em Serviço Social (PP-GSS/UERJ). Conselheira do CRESS-RJ (Gestão 2020-2023).

4 Psicólogo do MPRJ desde o ano de 2016. Mestre em Filosofia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS/UFRJ).

5 Psicólogo do MPRJ desde o ano de 2006. Pós-Graduado em Psicologia Jurídica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

De igual modo, a Informação Técnica elaborada em 2018 pelas equipes de Serviço Social e de Psicologia do CAO Infância, a partir da análise documental do assessoramento técnico prestado às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude da Capital entre os anos de 2015 a 2018, teve como objetivo analisar as repercussões dos entraves no atendimento ao público infanto-juvenil do município do Rio de Janeiro.

Dentre os entraves encontrados, foram recorrentes problemas relacionados à localização de Conselhos Tutelares instalados em espaços físicos que dificultam o acesso dos usuários e funcionários, problemas de segurança da população usuária, dos conselheiros tutelares e dos funcionários, bem como dos bens materiais do Conselho. A ausência de manutenção predial, de limpeza e de ventilação e iluminação igualmente foram óbices recorrentes entre os órgãos. Outros entraves encontrados na ocasião da elaboração do documento se referem a escassos espaços no Conselho Tutelar que garantam aos usuários a privacidade e sigilo dos relatos para os conselheiros e para equipe técnica. A ausência de funcionários administrativos para tratar do armazenamento de documentos físicos e digitais, de forma que o órgão possa contar com um sistema de informações para organicidade dos registros dos atendimentos. É válido salientar que a sistematização das demandas é fundamental para que os conselheiros possam subsidiar a construção de políticas públicas para crianças e adolescentes.

O número reduzido de profissionais que compõem as equipes técnicas igualmente comprometem a atuação deste imprescindível órgão do SGDCA, a despeito de normativas que regem e asseguram as condições mínimas de funcionamento, entre as quais merece destaque a Resolução CONANDA nº 139/2010, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares. Ademais, durante os contatos com os representantes deste órgão, é possível ainda inferir que os óbices relativos à atuação em colegiado e efetivamente em rede carecem de superação.

Portanto, a comparação entre os dois estudos elaborados pela equipe técnica evidenciou que os entraves são recorrentes nos dois recortes temporais de análise, inclusive quando avaliadas as condições de Conselhos Tutelares implantados recentemente.

Assim, diante dos problemas identificados, durante as análises das demandas mais recentes direcionadas à equipe técnica do CAO Infância, é possível evidenciar o esvaziamento deste órgão, a partir das modificações das atribuições e competências do Conselho Tutelar.

2. OS CONSELHOS TUTELARES E A CULTURA DA JUDICIALIZAÇÃO

De acordo com as funções atribuídas ao Conselho Tutelar, originalmente dadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8.069/90 de 13 de julho de 1990), sua atuação está voltada ao atendimento das situações de ocorrência e/ou suspeita de violações de direitos à criança e ao adolescente. Convém sinalizar que o *Conselho Tutelar não tem natureza executiva, mas sim operacional*⁶, tendo em vista que este órgão tem como atribuição reivindicar serviços das políticas públicas junto aos órgãos deliberativos e providenciar a adequação e/ou criação de serviços e programas, em observância a sua exigibilidade dos direitos da criança e do adolescente. Isto quer dizer que este órgão não tem como objetivo executar o atendimento concreto de crianças e adolescentes, mas aplicar medidas protetivas que se convertem em encaminhamentos

⁶ Sobre esta prática, cabe mencionar CUNHA, que destaca: "O Conselho Tutelar não tem natureza executiva, mas sim operacional, já que ele mesmo não executa o atendimento concreto, mas aplica medidas que se convertem em encaminhamentos para a execução do atendimento". CUNHA, José Ricardo. "A nova política de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente". IN: DINIZ, Andréa e CUNHA, José Ricardo (Org.). *Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente*. Rio de Janeiro: Ed. Krart, 1998, p.54.

para a execução dos atendimentos necessários. Assim, entende-se que este órgão tem como responsabilidade não atuar somente na apuração da denúncia de violação de direitos, mas na sua prevenção e reversão dos condicionantes que ocasionam a violação de direitos.

Deste modo, convém salientar que sobre a atuação e articulação dos atores que compõem o SGDCA, principalmente referente à atuação do Conselho Tutelar, cabe ressaltar que a partir da promulgação do ECA (Lei 8.069/90 de 13 de julho de 1990), tornou-se necessária a organização de uma rede de serviços de proteção, conforme reza a nova doutrina estabelecida.

Assim, os parâmetros da atual Doutrina da Proteção Integral, apontaram para a necessidade de instituir uma intervenção interdisciplinar, complementar, coordenada, integrada e intersetorial nas questões afetas à criança e ao adolescente. Em 2006, outra importante norma buscou priorizar a garantia da proteção integral, apresentando a organicidade para a institucionalização e fortalecimento do SGDCA. Assim, a Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) estabelece objetivos para os diversos órgãos envolvidos na garantia dos direitos humanos, realinhando os eixos relativos ao SGDCA no que tange à defesa, promoção e controle social dos direitos humanos das crianças e adolescentes.

Segundo as Orientações para criação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA – e Conselho Tutelar, construída pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA⁷, o papel do Conselho Tutelar deve estar pautado na sua condição reivindicativa de serviços, políticas públicas e programas que tenham algum impacto nas condições de vida da população usuária. É função também deste órgão, acompanhar e avaliar, continuamente, os serviços e programas da rede de proteção à infância e juventude.

O CT deve ter uma preocupação preventiva para que consiga garantir a proteção integral da criança e do adolescente (ECA: artigos 70 e 98) e deve agir de forma itinerante, com a preocupação de solucionar os problemas também no plano coletivo. É imprescindível a busca pela adequação do atendimento prestado e a implementação de políticas e programas específicos de atendimento (ECA: artigo 95 e art. 136, inciso IX). (...) Acompanhar o caso é garantir o cumprimento das medidas protetivas aplicadas e zelar pela efetividade do atendimento prestado, evitando que qualquer uma das partes envolvidas (família, escola, hospital, entidade assistencial e outras) deixe de cumprir suas obrigações e faça romper a rede de ações que sustentam o bom andamento de cada caso específico. O bom acompanhamento de caso, feito em parceria com outros atores comunitários e o poder público, dá ao CT condições de verificar o resultado do atendimento e, se necessário, substituir as medidas iniciais ou aplicar novas medidas requeridas pela situação específica (ECA: Artigo 99)

Convém destacar que a história de maturação dos marcos normativos da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes⁸ aconteceu de modo gradativo até a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), ratificada pelo Brasil em 1990, que reconheceu a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e de prioridade quanto à defesa e acesso aos direitos. Tal marco garantiu ainda o direito à convivência familiar e instituiu a doutrina da proteção integral. Ao passo do progresso dos marcos internacionais, os direitos da criança e do adolescente em âmbito nacional, foi marcado pela igualmente evolução normativa desde o Código de Menores de 1927 e posteriormente de 1979, até o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) reconhecendo a condição de sujeitos de direitos e principalmente o novo paradigma da Doutrina da Proteção Integral.

7 Secretaria Especial dos direitos Humanos. CMDCA e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento. Brasília: CONANDA, 2007. p. 78

8 Declaração de Genebra (1924), Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente (1959) e Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Neste contexto de ruptura com antigos entendimentos referentes ao atendimento de crianças e de adolescentes, a partir desta nova reorganização e consolidação de concepções trazidas pelo ECA, é que o Conselho Tutelar surge, como novo órgão essencial e prioritário na garantia dos direitos e proteção das crianças e adolescentes, zelando, protegendo e garantindo os novos princípios vigentes.

Deste modo, de acordo com o art.131 do ECA, o Conselho Tutelar é um órgão **permanente**, ou seja é um órgão que não pode deixar de existir; **autônomo** por não sofrer influência ou submissão de outros órgãos ou instituições por suas decisões tomadas, contudo é passível de fiscalização e revisão de seus atos pelos órgãos competentes; e **não jurisdicional**, o que significa que seus atos são administrativos, não cabendo a este órgão julgar condutas ou punir ações, mas sim definir e aplicar medidas protetivas. Em casos de descumprimento das suas medidas aplicadas, o Conselho Tutelar deve encaminhar a situação para outros órgãos com atribuição, cabendo exclusivamente ao sistema judiciário a responsabilidade de julgar conflitos.

Em contrapartida da evolução normativa voltada para a política da infância e da juventude, assim como a organicidade das atribuições do Conselho Tutelar originalmente prevista, ao longo dos últimos anos tem sido possível aferir que algumas normativas que alteram o ECA igualmente têm alterado as atribuições e competências do Conselho Tutelar, esvaziando o percurso das funções pensadas inicialmente para este órgão. Do mesmo modo, as experiências profissionais da equipe técnica lotada no CAO Infância têm demonstrado o distanciamento das funções primitivas do Conselho Tutelar, principalmente quanto à intervenção jurisdicional que tem ganhado espaço dentre suas atuais intervenções, distanciando-se cada vez mais do movimento social reivindicativo e de representação da sociedade na proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Ademais, é possível referendar os óbices já evidenciados pela gestão pública quanto ao quantitativo populacional superior à proporção inicialmente prevista para cada Conselho Tutelar, locais de funcionamento precários e estrutura de recursos materiais e humanos insuficientes para o desempenho das funções.

No que se refere às experiências profissionais, a equipe técnica do CAO Infância tem atuado frente ao recebimento da demanda de avaliação de casos individuais que indicam possíveis violações de direitos. Assim, as análises e posicionamentos profissionais como respostas às inúmeras situações apresentadas através dos procedimentos administrativos e no contato com as famílias usuárias, com a rede de proteção e com os próprios Conselhos Tutelares, têm evidenciado ações pouco articuladas com as demais políticas públicas das áreas de abrangência dos Conselhos. Identificamos serviços e programas que sequer possuem qualquer comunicação com este órgão, apesar de reiteradas tentativas de contato no intuito de comunicar algum tipo de situação ou visando solicitar encaminhamento da população infanto-juvenil para atendimento.

É possível mencionar ainda encaminhamentos realizados sem o acompanhamento efetivo das medidas aplicadas na situação, no sentido de perceber se a real proteção integral da criança ou do adolescente foi garantida. Percebemos ainda dificuldades na comunicação com o Conselho Tutelar pelos equipamentos de saúde e de assistência social, que relatam contratempos para se trabalhar conjuntamente e para se obter alguma informação sobre os casos. Dificuldades de registros das informações referentes ao atendimento do caso, pois algumas vezes, durante a tentativa de se obter informações junto ao Conselho sobre determinada atuação, não se obtém êxito, uma vez que não encontra-se o prontuário da criança ou adolescente, ou o caso não é compartilhado em colegiado com os demais conselheiros tutelares.

Ao longo dos anos, a equipe técnica do CAO Infância tem identificado atuações judicializantes, entre os casos atendidos pelos Conselhos Tutelares, o que sugere a falta de

entendimento do seu real objetivo, como equipamento que tem a função de ser a porta de entrada das situações de violação de direitos para reivindicar serviços, programas e benefícios garantidos em diversos instrumentos normativos de assistência social, saúde, educação, transporte, habitação, etc.. A respeito disto, somam-se problemas referentes à previsão legal das medidas aplicadas, bem como ao reconhecimento das suas atribuições constantes no art. 136 do ECA. Quanto a este ponto, foi observada a reiterada participação dos Conselhos Tutelares em situações que envolviam disputa de guarda de crianças e adolescentes, pensão alimentícia etc., o que pode fomentar a tendência de jurisdicionalização do órgão.

Para além dos exemplos identificados durante o atendimento das solicitações das promotorias de justiça da infância, é possível aferir que algumas normas igualmente têm contribuído para o esvaziamento dos Conselhos Tutelares. A Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009 trouxe em seu art. 101, §2º, como alteração principal da redação original do ECA, a mudança da autoridade detentora do poder de aplicar a medida de acolhimento, que passou a ser exclusiva do juiz da infância e da juventude. De acordo com a atual normativa, esta decisão tornou-se competência exclusiva do poder judiciário, retirando do Conselho Tutelar, salvo em situações emergenciais, a aplicação da medida de acolhimento. Normatizou ainda que, em casos emergenciais, ou seja, sem necessidade de autorização prévia do poder judiciário, as entidades de acolhimento devem comunicar o acolhimento em até 24 horas ao juiz da Infância e da Juventude (ECA, art.93).

A alteração supracitada traz como principal contradição a necessidade de judicializar os casos, contrariando os objetivos iniciais do ECA e do próprio Conselho Tutelar que foram previstos para evitar a judicialização para solução dos problemas, tornando assim a resolução dos casos lenta e burocrática, sobrecarregando ainda mais, com atribuições executivas, o Poder Judiciário.

A Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017 pode ser indicada como outra norma que alterou o escopo de atuação do Conselho Tutelar. Esta Lei delega à Assistência Social uma das atribuições primitivas e exclusivas do Conselho Tutelar, a de representação ao Ministério Público, frente a situações de descumprimento de suas deliberações, conforme previsto no art. 136 do ECA. Contudo, a Lei (art. 19, III e IV) delega tal atribuição, também, aos equipamentos socioassistenciais - representar os pais ao sistema de justiça, desconfigurando o objetivo cerne da política de Assistência Social, além da política da infância, até então desenhada. Ademais, os artigos 13 e 15 da mesma Lei retiram a exclusividade do Conselho Tutelar em receber a comunicação de maus tratos - conforme inicialmente definido no artigo 13 do ECA - ampliando os órgãos para recebimento de comunicação, que poderão ser acionados.

A inclusão de outros órgãos com essa incumbência, por si só, não revela prejuízo, desde que tal alteração tenha sido precedida da consolidação de fluxos historicamente construídos nos territórios de atendimento. Do contrário, revela-se como mais uma medida que fragiliza as ações para o reconhecimento do Conselho Tutelar como órgão imprescindível no SGDCA.

Contudo, no caso em comento, observa-se que, ao delegar uma função exógena ao escopo da política de Assistência Social - representação ao sistema de justiça - esta lei fomenta uma “contrarreforma”⁹ na perspectiva instaurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no que concerne ao papel fundamental do Conselho Tutelar enquanto órgão não jurisdicional que tem protagonismo na recepção e encaminhamento de situações de violação, inclusive em interface com o Sistema de Justiça.

9 O termo “contrarreforma do Estatuto” foi utilizado por Matos (2019) ao discutir os impactos da Lei 13431 no que concerne à escuta de crianças e seus rebatimentos para o exercício profissional dos assistentes sociais.

A referida Lei, que se propõe a estabelecer um sistema de garantia de direitos específico para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, não inclui seu principal ator na construção de tal fluxo, atribuindo ao Conselho Tutelar competência apenas para realizar campanhas no combate à violência, bem como não integra as ações ora previstas do Conselho Tutelar, visando garantir de modo efetivamente integral, a aplicação de medidas protetivas para a situação e não apenas de medidas voltadas para coleta de provas, como é possível entender.

3. FORTALECIMENTO DO CONSELHO TUTELAR: LIMITES E POSSIBILIDADES

A partir das experiências dos atendimentos dos casos solicitados pelas Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do município do Rio de Janeiro, temos identificado uma atuação jurisdicional crescente, por um órgão criado para desarticular as formas opressivas de operar na área da infância e da juventude.

É possível observar o distanciamento do Conselho Tutelar dos movimentos sociais que compõem principalmente a rede de proteção à população infanto-juvenil, fazendo com que, conseqüentemente, este órgão se distancie da sua função reivindicativa de políticas públicas, constituindo formas cristalizadas e serializadas de discursos, procedimentos e práticas que justifiquem tal postura. Entendemos que a observância dos objetivos, contribui sensivelmente para uma atuação direcionada no sentido de fazer funcionar o SGDCA, de modo que toda e qualquer instituição, organizacional ou não organizacional (conforme Resolução nº 113 de 2006, do CONANDA), cumpra seu papel.

Na atualidade, tem-se imposto, de forma sutil, a associação ou sobreposição das esferas de ações sociais e penais sobre a vida cotidiana, que se mostram na crescente judicialização e criminalização de certas parcelas da população. Sobre este tom ameaçador das práticas cotidianas, compartilhamos com Scheinvar¹⁰, quando expõe que

Em épocas em que os confinamentos disciplinares demonstram-se insuficientes a subjetividade penal é disseminada com maior intensidade, apelando à participação coletiva na vigilância, no julgamento e na punição, como condição para a garantia dos direitos. Práticas anteriormente entendidas como do âmbito da justiça, de forma atualizada transpõem-se para o cotidiano em campos como o da assistência social ou da escola, cujas práticas têm se orientado pela ideia de assistência e vigilância (sem definir fronteiras entre ambas) em forma contínua, disseminada, acompanhando a vida do capitalismo avançado. Todos e o tempo todo nos apoiamos vigiando-nos, julgando-nos e exigindo penas: uma biopolítica orientada pela crença em castigos, sobretudo quando respaldada na promessa de garantia dos direitos. (p.2)

Se levarmos em consideração as possibilidades de atuação do Conselho Tutelar em observância aos objetivos iniciais da sua criação, que em nosso entendimento se revelam extremamente pertinentes para defesa da atual política da infância, podemos inferir que este órgão

¹⁰ Scheinvar, Estela. XV ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: políticas e práticas educacionais. TEMA 24. Escola, Família e Comunidade. "Juridicalização do cotidiano Escolar: Atravessamentos da Escola com o Conselho Tutelar". Mimeo.

é fundamental para a plena assunção da garantia da Doutrina da Proteção Integral. No entanto, como ilustrado anteriormente, suas funções têm sido esvaziadas por práticas *sobreimplicadas*, isoladas e distantes dos movimentos e discussões sociais com os representantes do controle social, visando reivindicar políticas públicas a partir da produção de conhecimentos e de levantamento de informações coletadas a partir dos atendimentos realizados, com objetivo de mapear a realidade local para assessoramento aos órgãos do executivo. Ademais, os adventos de normativas têm contribuído de igual modo para o desinvestimento neste órgão, retirando atribuições e competências inicialmente exclusivas.

Assim, o desafio para a apropriação da atribuição e competência do Conselho Tutelar, conforme previsto no ECA, requer alterações quanto à capacitação dos candidatos ao Conselho Tutelar e dos conselheiros empossados, revisão de orçamento voltado para a estruturação de recursos materiais e humanos do órgão, observância de proporcionalidade populacional ao quantitativo de Conselhos Tutelares implantados, dentre outros aspectos. Para a efetiva superação dos principais óbices destacados, esta equipe técnica, durante a prestação de assessoria técnica aos promotores de justiça, tem indicado a necessidade de estruturação da fiscalização do MP quanto ao funcionamento do Conselho Tutelar para além do acompanhamento quanto à adequação da estrutura física do órgão, com ênfase na qualificação da capacitação dos conselheiros, que aborde e esgote a compreensão das suas funções, a definição e os objetivos das medidas protetivas previstas no ECA, a função do Conselho Tutelar no assessoramento do Executivo, a atuação em colegiado e o assessoramento da equipe técnica do Conselho Tutelar no mapeamento e articulação dos recursos da sua área de abrangência, com a realização de pesquisas, estatísticas e levantamentos, dentre outros temas imprescindíveis para o empoderamento do órgão.

Nesse sentido, a capacitação aqui defendida deve ultrapassar o momento em que se planeja o processo de escolha dos conselheiros tutelares. Isto é, a formação e a capacitação devem ser realizadas permanentemente, de forma continuada. Capacitações pontuais e com temas genéricos não dão conta da complexidade das demandas que chegam ao órgão e dos desafios colocados para os conselheiros, no que tange à compreensão do exercício da função.

Desse modo, a valorização e o fortalecimento do Conselho Tutelar requerem investimento na educação permanente dos conselheiros tutelares. Entendemos, portanto, que a incidência no fomento à formação e capacitação se insere no processo de fiscalização do órgão pelo Ministério Público, razão pela qual temos subsidiado os promotores de justiça com informações, dados e análises que apontam para este caminho.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Federal 8069/90. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Resolução nº 139, de 17 de março de 2010.

_____. Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento. 2007.

DINIZ, Andréa e CUNHA, José Ricardo (Org.). Visualizando a política de atendimento à criança e ao adolescente. Rio de Janeiro: Ed. Krart, 1998.

MATOS, Maurílio Castro de. Nota Técnica sobre a “escuta especializada” proposta pela Lei 13.431/2017: questões para o Serviço Social. Brasília: CFESS, 2019. Fonte: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota-tecnica-escuta-especial-2019.pdf>. Consultado em 13/08/2020, às 17:46h.

NASCIMENTO, Maria Lívia do; SCHEINVAR, Estela. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. Revista Aletheia, nº 25, p.152-162, jan./jun. 2007.

SCHEINVAR, Estela. Juridicalização do cotidiano Escolar: Atravessamentos da Escola com o conselho Tutelar. XV ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: políticas e práticas educacionais. FAE / UFMG, abril de 2010. Fonte:

<http://www.infancia-juventude.uerj.br/pdf/estela/jurisdicalizacaodocotidiano.pdf>

DESAFIOS PARA A GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PRÁTICA DO FUTEBOL DE ALTO RENDIMENTO

Daniel Elias Telio Duarte¹

Júlia Muniz de Alvarenga²

1. INTRODUÇÃO

A atuação dos profissionais de Serviço Social e Psicologia do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude (CAOPJIJ) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) abrange, no âmbito da garantia de direitos de crianças e adolescentes, dentre outros campos, a inserção deste público em atividades desportivas de rendimento, o que ocorre a partir do assessoramento prestado aos promotores de justiça em vistorias, reuniões e na elaboração de documentos técnicos.

Esta inserção vem abarcando aspectos relacionados à análise sobre as políticas públicas vigentes, o monitoramento dos seus respectivos processos de implementação e execução, além da avaliação das condições de funcionamento nos locais de atividades, sobretudo centros de treinamento de clubes, associações e demais entidades que desenvolvem categorias de base, escolinhas e oficinas desportivas de futebol.

Cabe salientar que constitucionalmente dá-se prioridade absoluta à criança e ao adolescente no tocante ao planejamento das ações que se destinarão a concretizar a doutrina da Proteção Integral necessária às políticas de atendimento que vão garantir direitos fundamentais desse público. Para tanto, são essenciais as gestões afetas à articulação de programas e projetos, públicos e privados, para a garantia integral de direitos sociais (Art. 86/ECA), o que coaduna com as diretrizes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) deliberadas no âmbito do CONANDA (Resolução 113/2006) através dos eixos da defesa, promoção e dos direitos da criança e do adolescente.

Dessa forma, deve-se assim considerar inicialmente, que a legislação brasileira assegura alguns parâmetros que devem ser observados para proteger crianças e adolescente das situações de vulnerabilidade social advindas das práticas relacionadas à exploração do trabalho infantil, descrito, pela Nota Explicativa do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador(2004)³, como aquele inerente:

[...] às atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesesseis) anos, ressalvadas a condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos, independentemente da sua condição ocupacional. Para efeitos de proteção ao adolescente trabalhador será considerado todo trabalho desempenhado por pessoa com idade entre 16 e 18 anos e, na condição de aprendiz, de 14 a 18 anos, conforme definido pela Ementa Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. (BRASIL, 2004, p.5)

1 Assistente Social do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ.

2 Psicóloga do Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Infância e Juventude - MPRJ. Mestra em Psicologia (UFF) e Doutoranda em Políticas Públicas e Formação Humana (UERJ);

3 Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). 2ª Edição. 2011 - 2015.

No campo desportivo, sobretudo em relação a participação de crianças e adolescentes no futebol, as imersões pregressas da equipe técnica do CAOPJIIJ apontavam em 2012⁴, fragilidades nas normativas para assegurar direitos afetivos, por exemplo, à convivência familiar e comunitária, além da ausência de análises mais aprofundadas sobre as repercussões no desenvolvimento de crianças e adolescentes que participam de atividades desportivas de alto rendimento.

Discussões no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) resultaram na publicação do Manual de Atuação do Ministério Público na Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (2013)⁵, documento este que nega a intenção de proibir a prática de futebol por crianças e adolescentes, mas identifica os principais entraves no que se refere às práticas desportivas na adolescência, à profissionalização e às condições de acomodação, pautando ainda o debate acerca da atenção necessária ao limite etário de 14 anos e resguardando:

[...]que essa prática ocorra apenas em escolinhas criadas especificamente com finalidade recreativa e educacional, e sem qualquer caráter profissionalizante (desporto de educação). Isso significa que não pode haver qualquer restrição ao direito de convivência familiar. Tampouco é possível admitir quaisquer restrições a direitos referentes à profissionalização futura do atleta. (CNMP, 2013,p.46)

No entanto, é notório o objetivo dos clubes de futebol e organizações sociais que desenvolvem categorias de base e/ou escolinhas de futebol com crianças e adolescentes, em atingir parâmetros de alto rendimento para a colocação de novos atletas no mercado do futebol, fato que se torna mais evidente quando a materialização desta proposta inclui o afastamento familiar e a residência destes meninos e meninas⁶ em espaços localizados nos grandes centros urbanos.

Se destacar entre milhares de jovens e integrar o elenco de grandes clubes de futebol, usufruindo dos ganhos remuneratórios, da possibilidade de auxílio à família e da exposição midiática é parte predominante do sonho de milhares de crianças e adolescentes, meninos e meninas, em todo o planeta não sendo esta, uma peculiaridade exclusiva do Brasil.

O viés mercadológico do futebol, o estímulo a hipercompetitividade e os critérios de seletividade dados pela exigência do alto rendimento se constituem como flagrante condição para a violação de direitos das crianças e adolescentes que se inserem nessa prática esportiva. Tal cenário se acirra a partir de 14 anos, quando se deslocam muitas vezes do município e do estado de origem, para residir nos alojamentos nos clubes de futebol, sobretudo os de maior expressão. Este contexto atinge diretamente o direito à convivência familiar e comunitária destes adolescentes quando da inexistência das estratégias necessárias à preservação dos vínculos afetivos e o fomento de ações destinadas a formação alternativa ao sucesso na área esportiva, alcançado apenas pela menor fração deste público. Em relação a quantidade de adolescentes e jovens que participam das peneiras/testes dos clubes, Toledo (2002) indica que em média, menos de 1% são aproveitados nessa fase de testes das divisões de base.

4 Participaram da vistoria em assessoramento ao promotor de justiça subcoordenador do CAO Infância, Dr. Afonso Henrique Reis Lemos Pereira e às promotoras de justiça Dra. Ana Cristina Macedo Huth, titular da 4ª PJJ e Dra. Rosana Barbosa Cipriano Simão, titular da 5ª PJJ, as assistentes sociais Anália dos Santos Silva e Márcia Nogueira da Silva e o psicólogo Saulo Oliveira dos Santos.

5 Brasília. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), 2013 - Manual de Atuação do Ministério Público na Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

6 Cabe destacar que, apesar da Federação Internacional de Futebol Associação -FIFA em 2016 ter lançado uma grande ação global de valorização do futebol feminino e da Confederação Brasileira de Futebol - CBF em 2019 ter estabelecido como exigência também a formação de times femininos pelos clubes da principal divisão do país, com o objetivo de ampliar o número de atletas, nas visitas aos clubes e escolinhas de futebol ainda observamos poucas ações nesse sentido.

Na pesquisa realizada em 2013, pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDECA Yves de Roussan, de Salvador, Bahia, os autores do trabalho entrevistaram diferentes atores envolvidos na prática esportiva de crianças e adolescentes, entre eles, dirigentes de clubes, que demonstra como se tornou um “negócio” para os clubes:

A dificuldade maior, primeiro, é a competição, não do futebol em si, mas com as outras crianças, porque hoje todo o mundo quer ser jogador de futebol e, às vezes, tem 100 ou 200 crianças tentando ocupar as poucas vagas oferecidas [...]. Outra dificuldade é que, como o futebol virou um grande negócio, os clubes, os empresários consideram o jovem como mercadoria, avaliando se futuramente aquele atleta poderá lhes dar lucros, portanto a avaliação é muito fria em relação ao negócio e, às vezes, não conta com os aspectos emocionais, o respeito às pessoas. (Entrevista com o dirigente de um clube de futebol- CEDECA YVES DE ROUSSAN, 2013, p.21)

A fala do dirigente corrobora com o cenário identificado por nossa equipe nas visitas técnicas aos clubes e escolinhas de futebol, onde é flagrante, a partir de vários aspectos, as violações de direitos das crianças e adolescentes em função da ênfase no viés mercadológico em detrimento ao direcionamento pedagógico.

Diante das questões apresentadas e considerando a experiência dos(as) profissionais do CAO Infância no assessoramento prestado aos promotores de justiça na capital fluminense, o que gerou a elaboração de relatórios técnicos, de vistorias e reuniões, nos últimos anos, elencamos a seguir considerações acerca dos principais desafios verificados para se garantir a proteção integral de crianças e adolescentes participantes de práticas desportivas de alto rendimento no futebol.

2. LEVANTAMENTO DOS RELATÓRIOS DE VISITAS TÉCNICAS REALIZADAS ENTRE 2016 E 2019

Para formar os subsídios necessários à discussão acerca das implicações da inserção de crianças e adolescentes em atividades desportivas de rendimento em relação à garantia de direitos, os profissionais que subscrevem este artigo revisitaram documentos elaborados no curso do assessoramento técnico prestado aos promotores de justiça na última década, assegurando ainda a consulta às principais normativas afetas à Política da Infância e ao desporto nacional. Também se constituíram enquanto fonte ao aprimoramento do debate em tela, a realização de reuniões e diálogos entre os autores de forma sistemática, e destes com demais profissionais das áreas de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social que integram a equipe técnica do CAO Infância e que participam ou participaram, enquanto assessores dos promotores de justiça, de incursões ministeriais.

Ao longo do ano de 2012 o assessoramento prestado para diferentes promotorias de justiça da capital em vistorias realizadas em clubes de futebol, sediados na capital fluminense e de grande expressão no cenário nacional, resultaram na elaboração de relatórios técnicos, dos quais foram extraídos aspectos centrais dos desafios a serem superados no que se refere à garantia de direitos de crianças e adolescentes que praticam futebol em categorias de base.

Posteriormente a este período e com base nos subsídios técnicos então gerados, foram instaurados inquéritos Cíveis (IC) e Ações Cíveis Públicas (ACP) que se destinaram a provocar gestões a serem capitaneadas pelos clubes de futebol com vistas a superação dos desafios anteriormente identificados, sendo tais instrumentos norteadores das incursões futuras, para assegurar direitos de crianças e adolescentes, sobretudo daquelas que se encontravam em período de moradia em estruturas próprias ou no entorno dos grandes clubes de futebol.

No curso dos anos de 2016 a 2019, após período de ausência de requisições de assessoramento neste campo, foram realizadas incursões ministeriais, com assessoramento da equipe técnica do CAO Infância, em clubes de futebol que formam⁷ atletas para a categoria profissional, das quais resultaram na produção de documentos técnicos afetos ao tema.

Não obstante, para fins de se formar um ambiente mais abrangente no tocante às práticas desportivas de rendimento, das quais participam infantes desde a pré-adolescência, recorreremos a somativa da consulta de relatórios técnicos elaborados a partir de incursões feitas em entidades privadas de menor proporção, que caracterizamos enquanto clubes de pequena expressão, escolinhas de futebol ou programas de apoio socioeducativo em meio aberto (ASEMA - ECA, art. 90, Inciso II), nas quais podem ser identificadas práticas que objetivem a inclusão de crianças e adolescentes no mercado do futebol.

Para auxiliar na compreensão deste cenário cabe a indicação de alguns aspectos que auxiliam na formação dos perfis destas entidades. Assim, pode-se ressaltar que os grandes clubes, por exemplo, se caracterizam basicamente pelo exclusivo potencial de exposição midiática e de investimento financeiro, fatores estes que associados à federalização dos jovens atletas e a participação em campeonatos organizados pelas federações estaduais e nacional, promovem maior visibilidade para o mercado nacional e internacional do futebol.

Estes grandes clubes organizam-se ainda para a execução de programas de captação permanente (peneiras) de novos nomes e de treinamentos com grupos de crianças e adolescentes a partir de 10 (dez) anos, formando diferentes categorias de base para as quais a permanência funda-se em critérios técnicos de competitividade e seletividade, além de ofertarem estruturas ou outras formas de organização destinadas para a acomodação de adolescentes com 14 (quatorze) anos ou mais, no formato de residência.

O contexto dos clubes de futebol abrange ainda agremiações de menor potencial financeiro e exposição de mídia, mas que asseguram da mesma forma a gestão de federalização dos jovens atletas na entidade reguladora local, assim como a participação em campeonatos oficiais e a manutenção de atividades permanentes de seleções, ou garimpo, de novos meninos e meninas com potencial para a prática do futebol em nível elevado de rendimento. Diferentemente dos grandes clubes, estes de menor expressão se caracterizam mais como entidades de passagem desses jovens atletas, assegurando a condição de formador para o movimento posterior de transferência⁸ dos adolescentes para os grandes clubes nacionais ou internacionais.

Ressalta-se ainda, que este viés de ponte entre clubes, de alguma forma é também presente nas demais entidades desportivas, escolinhas de futebol e mesmo as que integrariam a rede de

⁷ A Confederação Brasileira de Futebol (CBF), emite certificação de clube formador, para as agremiações desportivas que atendem aos critérios regulados pela Resolução Presidência CBF nº 01/2012

⁸ Nos termos das normativas vigentes e postas pela Fédération Internationale de Football Association (FIFA) - Mecanismo de Solidariedade e pela Lei 9.615/1998 (Lei Pelé), que asseguram percentual financeiro ao clube formador quando da transferência do atleta para outros clubes e ainda quando de subsequentes transferências entre clubes internacionais.

atendimento e proteção da infância, e que atuam exclusivamente com crianças e adolescentes, ainda que possuam condições precárias de funcionamento. Tal fato decorre singularmente do imaginário do sucesso que permeia este esporte, muitas vezes alimentado por seus organizadores, próximos ao mundo do futebol, quando não ex-atletas, todos com relacionamentos estabelecidos com treinadores e dirigentes de clubes que possam a se tornar acolhedores do talento recém descoberto.

Segue exposto quadro com indicadores verificados nos clubes e entidades à época das vitórias nos últimos anos⁹, de forma que possam ser apreendidas suas peculiaridades no cenário demarcado pelo viés mercadológico que margeia a inserção de crianças e adolescentes no futebol de rendimento.

Clube	Data da inscrição	Bairro/ Município, Referência Socio Assistencial e Promotoria com atribuição	Disputa Jogos Oficiais	Faixa etária	Situação atual do registro no CMDCA	Oferta Moradia?
Clube de Futebol A	09/06/2016	Vargem Grande (Capital) 7º CASDH 5º PJJ da Capital	Sim	10 a 17 anos	Vencido em outubro de 2019	Sim
Clube de Futebol B	21/07/2016	Botafogo (Capital) 2º CASDH 3º PJJ da Capital	Sim	12 a 17 anos	Vencido em setembro de 2019	Sim
Clube de Futebol A	03/03/2017	Vargem Grande (Capital) 7º CASDH 5º PJJ da Capital	Sim	10 a 17 anos	Vencido em setembro de 2019	Sim
Escolinha de Futebol A	31/08/2017	Santa Cruz (Capital) 10º CASDH 10º PJJ da Capital	Não	06 a 17 anos	Vencido em outubro de 2019	Sim
Clube de Futebol C	09/05/2019	Bangu (Capital) 8º CASDH 6º PJJ da Capital	Sim	14 a 17 anos	Não possui	não
Clube de Futebol D	16 e 24/06/2019	São Cristóvão (Capital) e Nova Iguaçu 1º CASDH 2º PJJ da Capital	Sim	10 a 17 anos	Em fase de concessão	Sim
Escolinha de Futebol B	11/07/2019	Jardim América (Capital) 4º CASDH 8º PJJ da Capital	Não	05 a 17 anos	Suspenso	Não
Clube de Futebol Amador A	31/10 e 29/11/2019	Bangu (Capital) e Duque de Caxias 8º CASDH 6º PJJ da Capital	Sim	14 a 17 anos	Não possui	Não

A partir dessa apresentação, passamos em seguida a tecer considerações breves acerca de aspectos que se interpõem enquanto desafios para que sejam garantidos os direitos essenciais de crianças e adolescentes inseridos em práticas desportivas de futebol.

a) Registro dos programas de atendimento junto ao CMDCA

Quanto à situação de registro junto ao CMDCA, conforme o disposto na Resolução CONANDA

9

Serão utilizados nomes fictícios na referência aos clubes e escolinhas de futebol.

nº 155/2012 (Artigo 1º), deve-se observar os óbices vistos em relação à inscrição dos programas de atendimento para crianças e adolescentes em atividades esportivas de rendimento. Em que pese a citada normativa nacional tratar em seção própria a inserção de crianças e adolescentes em atividades desportivas de rendimento, assegurando orientações que versam sobre a garantia de direitos (Seção III, artigos 7º a 13º, com destaque ao Artigo 9º¹⁰), as deliberações que tratam o tema em âmbito municipal, mesmo no que tange o viés da aprendizagem, não contemplam nos seus termos as peculiaridades que envolvem a inserção deste público num campo de viés mercadológico como o que se materializa nas categorias de base de clubes de futebol.

Os clubes com registro possuem suas atividades inscritas enquanto programas de ações de apoio socioeducativo em meio aberto¹¹, que no município do Rio de Janeiro tem seus parâmetros dados na deliberação CMDCA-Rio nº 554/2005, revisitada no que tange a aprendizagem, pela deliberação nº 718/2008.

II – Regime socioeducativo em meio aberto – Objetivo geral: oferecer ações de cunho socioeducativo, expressas em atividades sociopedagógicas integradas a outras formas de expressão criativa que poderão ser realizadas através de oficinas de música, de artes-cênicas, de dança, de esporte, entre outras. Serão conduzidas por profissionais de diferentes linguagens visando a promoção e proteção de crianças e adolescentes, na faixa etária de 04 a 18 anos, atendidos por no mínimo 12 (doze) horas semanais, distribuídas em horário complementar ao ensino formal. (CMDCA-Rio Del. 554/05)

Artigo 2º - As entidades deverão oferecer ações pautadas na supremacia dos aspectos educacionais e pedagógicos sobre os produtivos, assegurando no Programa de Aprendizagem, no mínimo, os objetivos do curso, conteúdos a serem desenvolvidos e carga horária prevista, além da equipe técnica especializada das áreas social e/ou educacional. (CMDCA-Rio Del. 718/08)

No levantamento dos dados, foi possível apreender que apenas os Clubes de Futebol A, B e D possuíam registro, sendo que o A e o B com registro vencido e o D estaria em fase final de concessão. Os demais desconheciam a necessidade do registro, com ressalva das escolinhas de futebol A e B (com registro suspenso), que provocadas ao tema, a partir da atuação do Ministério Público, se movimentaram para realizar a solicitação, porém ainda em fase de reorganização interna para atender os critérios elencados pelo CMDCA-Rio.

Além da existência ou não dos registros, cabe destacar que os clubes que possuem inscrições no CMDCA-Rio são enquadrados enquanto Programa de Apoio Socioeducativo em Meio Aberto e conforme exposto anteriormente, as deliberações citadas não definem parâmetros específicos que contemplem as particularidades da inserção de crianças e adolescentes em atividades esportivas de rendimento.

10 Art. 9º. As entidades que promovam prática desportiva de rendimento para adolescentes devem: I - providenciar seguro de vida e saúde para adolescentes atendidos, bem como assistência integral à saúde, seja durante as competições, treinamentos ou nos períodos de teste e programas de descoberta do talento esportivo; II - assegurar que a prática desportiva de adolescentes seja sempre precedida de avaliação integral à saúde, a qual deve atestar adequadas condições com reavaliações regulares de acordo com as especificidades da modalidade exercida; III - matricular nas escolas os adolescentes em regime de alojamento e acompanhar seu desenvolvimento escolar, com exigência de aproveitamento satisfatório; IV - manter, em arquivo próprio, a documentação relativa aos atletas atendidos, tais como, certificados de matrícula e boletins escolares, histórico de atendimentos de saúde e psicossociais e de visitas domiciliares e de familiares, registro do programa de formação desportiva e plano individual de atendimento, com garantia do direito de acesso às informações arquivadas aos representantes legais de adolescentes e órgãos de fiscalização; V - manter os alojamentos em condições adequadas, segundo as exigências da Norma Regulamentadora nº 24, aprovada pela Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, do Ministério do Trabalho e Emprego; VI - custear, no mínimo uma vez a cada trimestre, ou em qualquer situação emergencial, a visita do adolescente que esteja em regime de alojamento aos seus pais ou responsáveis legais, garantindo a convivência familiar e comunitária; e VII - assegurar recursos de acessibilidade tanto na infraestrutura física, da informação e comunicação assim como de tecnologias assistivas necessárias para que seja respeitado o direito de acesso de crianças e adolescentes com deficiência, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Parágrafo único. Para o alojamento de adolescentes atletas, exige-se a prévia formalização de contrato, nos moldes do art. 29 da Lei 9.615, de 1998.

11 Ademais, em 2017, através da Deliberação nº 1.245, o CMDCA-Rio aprova a Política Municipal de ações de apoio socioeducativo em meio aberto, sem avançar na discussão que envolve a participação de crianças e adolescentes em atividades esportivas e/ou artísticas afetas ao mundo do trabalho.

b) Perfil do público atendido

Quanto ao perfil do público atendido, os Clubes e entidades visitadas atendem público com organização de faixa etária distinta. Essa organização se estende por categorias conforme o ano de nascimento e pode abranger desde os 6 anos até os 17 anos, não excetuando a convivência destes com jovens até 20 anos, sobretudo nos clubes que oferecem residência.

As seis entidades visitadas juntas atendiam o total de 1.310 crianças e adolescentes, sendo 95 na condição de residentes permanentes nos clubes de futebol A, B e D e na escolinha de futebol A. Destes 95 residentes, aproximadamente 50% tinham origem em estados de todas as regiões do país e 50% em municípios do interior fluminense. Cabe destacar que este quantitativo pode ser maior em caso de existência de adolescentes acomodados em residências de terceiros, fora dos clubes, em situações não informadas.

Ainda cabe mencionar que cerca de 600 crianças e adolescentes passam mensalmente pelas peneiras dos clubes de futebol B, C e D, considerando ainda a ausência deste dado não informado pelo Clube de Futebol A e Clube Amador A e que as escolinhas de futebol não realizam esta atividade seletiva, embora realizem inscrições por demanda direcionada.

Outro aspecto que se relaciona com o perfil dos adolescentes, sendo de extrema importância para compreender como o viés mercadológico incide sobre a vida desses adolescentes, se materializa pela análise educacional. Sobre essa discussão, Melo, Soares e Rocha(2014) apresentam no artigo “Perfil educacional de atletas em formação no futebol no Estado do Rio de Janeiro”, após a realização de pesquisa quantitativa e qualitativa com jogadores das categorias de base, inscritos no ano de 2009 na Federação de Futebol do Estado do Rio de Janeiro, que:

Se compararmos a distribuição dos anos de escolaridade dos atletas separados pelo “status” do clube, observaremos que os atletas dos clubes pequenos apresentam mais anos de escolaridade. Na categoria sub-13, a diferença é de 0,4 anos a mais para os clubes pequenos. Na sub-15, há um empate. Na sub-17 e sub-20, os clubes pequenos voltam a apresentar vantagem, 0,6 e 0,4 anos, respectivamente.

(...) A exigência, dedicação, disciplina e competição presente no processo de formação no futebol, talvez, incida no foco que o atleta tenha no processo de escolarização. O progresso no processo de profissionalização condiciona de certa forma a escolha do turno escolar. Se tomarmos o consumo cultural dos atletas, observaremos que a leitura não foi efetivamente socializada entre eles e o hábito de estudar se faz presente num baixo percentual. Entre o contingente da nossa amostra, 63,3% indicaram que raramente ou nunca leem livros e apenas 13,9% declararam que estudam para as provas ou fazem as tarefas escolares passadas para casa. Tais proporções sugerem um baixo investimento na incorporação de capital cultural e na dedicação aos estudos e tarefas escolares. Em contraposição, quando o assunto é consumo do futebol, 88,2% afirmaram que sempre assistem partidas de futebol na televisão. (MELO, SOARES E ROCHA, 2014)

Os dados apresentados pelos autores em relação ao perfil educacional dos atletas em formação no Estado do Rio de Janeiro expressam importantes obstáculos no diálogo entre o projeto de profissionalização e o processo de escolarização.

c) A garantia da convivência familiar e comunitária

Constatou-se que há prejuízo da convivência familiar nos clubes e organizações sociais que ofertam residência aos adolescentes. Observou-se que os clubes de futebol A, B e D ofertavam

em geral 01 (uma) visita anual à família, podendo chegar a 03 (três) em casos específicos. Este agendamento depende do calendário desportivo, não sendo vedado o deslocamento em casos de necessidades específicas, porém sob o custeio das respectivas famílias. Na escolinha de futebol A que hospedava meninos da região norte do país, a visitação seria realizada apenas ao final do calendário anual, sob as expensas das famílias, que auxiliavam ainda na aquisição de gêneros alimentícios, situação não encontrada nos clubes.

Outra forma de se promover a convivência familiar, se daria por comunicação através da disponibilidade de rede Wi-Fi, embora houvesse precariedade na oferta de equipamentos de mídia de forma igual para todos os adolescentes em alguns clubes. Registra-se que há fragilidade na descrição do planejamento e metodologia dessas ações nos planos de trabalho apresentados. Sendo assim, tais recursos se tornam ainda incipientes para que seja assegurada razoabilidade para a convivência familiar quando esta é fragilizada em função do afastamento causado pelo deslocamento do adolescente para outros municípios ou estados. Tais obstáculos à convivência familiar são potencializados nos casos dos adolescentes que se submetem a uma sequência de peneiras/testes, em diferentes clubes, numa jornada que pode durar de semanas a meses, o que impacta também na inserção escolar.

No que se refere à convivência comunitária, as ações desenvolvidas se resumem à inserção dos adolescentes residentes nas atividades escolares junto à rede educacional de cada território. Este cenário requer atenção no clube de futebol D, tendo em vista ser a unidade escolar localizada no interior do clube, fato somente atenuado por esta unidade atender outras crianças e adolescentes de outras modalidades esportivas e não residentes no clube.

Ainda que mencionada como pretensão dos clubes, não há consolidação de calendários para a realização de atividades externas, de lazer e cultura, sendo constatada fragilidade ou ausência de destinação de recursos financeiros para execução dessas ações, sendo também flagrante ausência de articulação para a oferta de ações integradas as disponíveis na rede de apoio dos territórios do clube.

d) Organização de informações, documentações, autorizações e concessão de benefícios

Foram observadas fragilidades importantes na forma de organização e sistematização das informações individualizadas de crianças e adolescentes, sobretudo no que trata dos que participam do processo inicial de peneira/teste, tendo em vista muitas vezes a ausência de informações sobre o quantitativo de meninos e meninas participantes, sobre a procedência destes e a escolarização, por exemplo. A elaboração de planos de atendimentos individualizados no curso do tempo em que o adolescente permanece no clube mostra-se enquanto processo de trabalho que pouco avança ao registro protocolar sobre documentação básica, jurídica, escolar e de saúde, de forma que assegure peculiaridades afetas às demandas de cada um, dentre as quais as que remetem ao projeto de vida paralelo ao futebol e ao acompanhamento referente às necessidades da família.

Nos clubes que trabalham com a residência dos adolescentes houve avanço no controle de informações sobre a documentação básica, de saúde e escolarização. Porém em relação aos termos de procuração e autorização de saídas dos adolescentes identifica-se fragilidade nos protocolos instituídos por não assegurarem, na relação entre adolescentes e representantes legais, a existência de vínculo, que avance a legalidade necessária para permitir a residência no clube. Observa-se mais recentemente, que mesmo os clubes que não oferecem residência, além da documentação básica, já são exigidos com mais frequência exames de saúde para atividades físicas de alto rendimento.

Cabe destacar a peculiaridade da escolinha de futebol A que trata apenas de comunicação estabelecida por contato telefônico, com intermediação de terceiros, para o deslocamento dos adolescentes já de posse da autorização assinada pelos pais. No clube de futebol C é feita a exigência de apresentação do comprovante de residência na capital ou de município próximo, sem que haja controle de informações acerca da eventual procedência do adolescente de outros estados.

Outro aspecto que merece atenção, relaciona-se ao fato que a concessão de benefícios como seguro saúde, bolsa auxílio e assinatura de contratos profissionais é feita exclusivamente por critério técnico. Os adolescentes em fase de peneiras/testes, apesar de alguns deles estarem em convívio integral e pernoitarem nos clubes nesse período da seleção, também não contam com nenhum tipo de auxílio para situações emergenciais.

e) Estrutura física

No reconhecimento do espaço físico destinado aos adolescentes, seja em locais de alojamento ou de treinamento, foi possível observar, de modo geral, que os banheiros e vestiários não garantem a privacidade e foram identificados entraves relacionados à manutenção, reparos e limpeza. Com ressalva do clube de futebol A e da escolinha de futebol B, os demais se utilizam de centros de treinamentos externos, que podem ser próprios (clube de futebol B), alugados (clubes de futebol C e D, clube amador A) ou estabelecidos em locais públicos (clube amador A), o que requer deslocamento, nem sempre custeado pelo clube (clube de futebol C e clube amador A).

Há também fragilidade na configuração de espaços de convivência, sobretudo nas instituições que não contam com a residência (clube de futebol C, clube amador A e escolinha de futebol B), e há precariedade de recursos mobiliários e pedagógicos em clubes com residência (clubes de futebol A, B e D), ressaltando a vedação explicitada no clube de futebol D em relação a utilização da área comum do clube, entre elas, o espaço com piscina.

Em relação aos quartos disponíveis nos clubes que oferecem residência, à época das vitorias, identificou-se exígua dimensão nos contêineres no clube de futebol A, em ambos os espaços visitados, o que prejudicava a circulação interna dos adolescentes, fato não identificado nos demais, embora tenha-se observado prejuízo nas condições de mobiliário e pintura no clube de futebol B, acrescido do problema de ventilação natural no escolinha de futebol A. De modo geral, apesar da disponibilidade de armários individualizados em todos os clubes, tal cenário não permitia uma configuração mais personalizada nos quartos, apesar do elevado tempo de permanência dos adolescentes nos clubes.

f) Supervisão e orientação 24h:

Dentre os clubes que oferecem residência para os adolescentes, destaca-se que o clube de futebol B ainda não dispunha no quadro de funcionários de educadores/monitores para supervisão e orientação 24h, enquanto na escolinha de futebol A, esta atividade era realizada pelo próprio dirigente, dono da residência. Na ocasião das vitorias, os clubes de futebol A e D contavam com educadores em tempo integral, porém ainda com configuração incipiente em relação ao planejamento da atuação e atribuições destes profissionais. O Clube de Futebol A, que ao inserir tais profissionais em seu quadro, compôs grupos de 02 (dois) educadores por turno, reduzindo a 01 (um) por turno na vitoria seguinte. Em ambos os clubes se tratou a intenção de observar a experiência pregressa desses atores em trabalhos com crianças e adolescentes embora este critério não atingisse todo o quadro e mantiveram a relação de apenas 01 (um) educador por turno para todo o grupo de adolescentes residentes e participantes, ainda que abarcando diferentes grupos etários e quantitativo de até 50 (cinquenta) adolescentes.

g) Atendimento técnico às crianças e adolescentes e familiares:

Verificou-se ausência de equipe técnica nos seguintes clubes e organizações sociais: clube de futebol C, clube amador A e nas escolinhas de futebol A e B. Dentre os clubes que recebem adolescentes de outros municípios e estados na condição de residentes, foi possível observar entraves no trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas no que diz respeito a promoção da: convivência familiar; comunitária; e na articulação com a rede de proteção e de atendimento socioassistencial e de saúde do território. Tal cenário indica percursos a serem percorridos no tocante a atuação das equipes técnicas para garantir acesso do adolescente a direitos básicos.

Outro aspecto importante que incide diretamente na qualidade do acompanhamento é a ausência ou fragilidade de articulação entre equipe técnica e comissão técnica esportiva. Nas incursões ministeriais aos clubes de futebol que contam com profissionais de serviço social, psicologia e pedagogia, identificou-se, a partir das narrativas dos técnicos, que há uma dificuldade de comunicação e alinhamento do trabalho entre estes dois importantes setores responsáveis pelo acompanhamento aos adolescentes durante sua trajetória no clube. Este fator favorece somente a perspectiva do rendimento e não considera o sujeito como um todo - englobando a perspectiva biopsicossocial.

Nesta direção, deve-se entender que o suporte à família e o planejamento do atendimento individualizado pode favorecer, para além da garantia de seus direitos, a construção de identidade desses adolescentes. A partir dessa perspectiva, nas visitas técnicas pode-se identificar ainda como incipientes as estratégias traçadas no intuito de mitigar esse distanciamento, tanto quanto para a promoção e fortalecimento dos vínculos afetivos.

Observam-se ainda ausências de gestões no processo de desligamento do adolescente do clube, que se dá por critério exclusivamente do rendimento técnico, sem planejamento de ações pelas equipes técnicas para a preparação da saída do adolescente do clube de forma a minimizar os impactos que serão gerados na subjetividade destes adolescentes, na convivência comunitária e na reorganização de seus planos de vida.

Destaca-se, em face da mais recente vistoria realizada no clube de futebol D, foi possível observar avanços nas estratégias utilizadas para atenção aos aspectos mencionados. Porém, o deslocamento entre municípios e estados dos adolescentes que residem no clube por si só já impacta de forma significativa a convivência familiar, sendo possível observar ainda desafios neste sentido.

3. DESAFIOS NA RELAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O VIÉS MERCADOLÓGICO

Considerando a relevância do monitoramento das ações desenvolvidas com crianças e adolescentes pelos organismos de controle social que integram o SGDCA, clubes e demais organizações sociais movimentam-se de forma incipiente no que tange a apresentação de seus programas de trabalho junto aos conselhos de direitos de crianças e adolescentes com vistas a regularização do registro e dos programas de atendimento. Ressalta-se, no entanto, que as deliberações deste órgão sobre o tema não abarcam integralmente as particularidades atinentes a esta inserção do público infanto-juvenil em atividades desportivas de alto rendimento e de cunho explicitamente mercadológico que se materializa pela futura inserção no mercado de trabalho.

Sobre a perspectiva mercadológica, na pesquisa realizada pelo CEDECA Yves de Roussan, os autores do trabalho, explicam que:

[...] há pistas de que o interesse prioritário dos clubes é identificar talentos, lapidar e preparar futuros jogadores de futebol. Sob esse prisma, a manutenção das categorias de base e as constantes convocatórias para testes, assim como as fases de treinamento das categorias de base, integram a modalidade desporto de rendimento – o que as vincula diretamente às relações de trabalho e exclui as modalidades de desporto educacional ou de participação. Há muitos questionamentos a favor ou contra o sistema adotado por escolinhas e centros de treinamento. Todos passíveis de discussão, exceto um: quando tratamos de crianças, o esporte educacional é o único adequado e permitido por lei (CEDECA Yves de Roussan, 2013, p. 22)

A ênfase do CEDECA Yves de Roussan sobre a função educacional do esporte, é uma crítica relacionada aos obstáculos historicamente construídos pelas exigências cada vez maiores da performance dos jogadores, em detrimento do viés pedagógico do esporte. Ao considerarmos o trabalho precário na direção da manutenção dos vínculos familiares e comunitários, evidencia-se também um distanciamento do entendimento da função protetiva da família, em detrimento do vínculo trabalhista e/ou de aprendiz em função da busca de um sonho.

A inserção de crianças e adolescentes em rotinas esportivas dos clubes e escolinhas de futebol repercutem muitas vezes dos desejos manifestos por elas próprias, como também de seus familiares e responsáveis. Neste cenário, considerando a amplitude nacional do esporte em questão, estas situações se materializam em todos os estados da federação, ainda que nem todos estes estados se constituam enquanto centros de repercussão da modalidade esportiva e da mesma forma com iguais condições de estrutura para o desenvolvimento adequado de atletas de alto rendimento.

Dessa forma, aspectos inerentes a garantia do direito à convivência familiar e comunitária tornam-se fragilizados diante da necessidade de deslocamento da criança e/ou adolescente de seu bairro ou cidade/estado para os grandes centros de desenvolvimento do futebol, onde estão sediados os grandes clubes. Esse deslocamento muitas vezes acontece sem o acompanhamento de seus responsáveis legais para locais aonde permanecem por longos períodos sem oportunidades frequentes de visitação e supervisão, muitas vezes assistidos por terceiros, pessoas que se constituem enquanto representantes das famílias ou empresários sem vínculo anterior com a criança/adolescente e até mesmo com a família.

Soma-se a este contexto de violações de direitos, a análise do Melo (2010) que aponta que os atletas emigrantes, que vivem em regime de albergamento nos clubes do Rio de Janeiro, possuem maior número de reprovações e atraso escolar do que os atletas que residem com suas famílias. Na mesma direção Melo, Soares e Rocha(2014), explicam que apesar da observância as leis nacionais que dispõe sobre a obrigatoriedade dos adolescentes estarem regularmente matriculados em uma instituição de ensino, “há uma fragilidade na negociação entre a escola e o clube, uma vez que a escola se coloca na condição de facilitadora para que o atleta continue investindo na sua formação no clube” (MELO, SOARES E ROCHA, 2014).

Nas incursões ministeriais foi possível observar ainda sobre a supervisão desses adolescentes, a isenção dos dirigentes quanto as possíveis ocorrências de pernoite dos adolescentes fora do alojamento, o que tem como consequência a responsabilização do próprio adolescente por eventuais condições de vulnerabilidade, risco social e violação de

direitos. Identificamos que tal cenário diverge das importantes previsões estabelecidas nas Diretrizes de Cuidados Alternativos às Crianças¹², elaborado pela Organização das Nações Unidas - ONU(2009), quando diz que:

[...] toda criança e todo jovem deve viver em um ambiente que lhes ofereça apoio, proteção e cuidado e que lhes permita desenvolver plenamente seu potencial. As crianças privadas de cuidados parentais ou que recebem cuidados parentais inadequados correm grande risco de terem negado esse ambiente propício.

Sobre o exposto, é possível apreender que os adolescentes tendem a estar submetidos a uma possível situação de desfiliação familiar e social, ao considerarmos as ações precárias na direção da preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Diante destas questões observam-se fragilidades existentes para se aferir, a partir da consulta aos instrumentos utilizados e nas verbalizações das equipes multidisciplinares, a configuração de ações destinadas à sistematização das informações referentes ao planejamento do acompanhamento individualizado dos adolescentes, sobretudo no que trata dos encaminhamentos e gestões que se destinam a forma de organização da documentação básica e das autorizações de permanência sob responsabilidade de terceiros.

Tais fragilidades mostram-se singulares também no que tange o registro do processo inicial de seleção de novos participantes, da garantia de assistência à saúde, escolarização e ao acompanhamento dos casos de desligamento, quando os adolescentes se desvinculam dos clubes e iniciam uma nova jornada para participação em novos testes, não retornando imediatamente à família, incorrendo na possibilidade de prolongamento do afastamento de suas relações afetivas e das atividades escolares.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A demarcação dos principais desafios neste campo, emergiram da consulta aos relatórios elaborados pela equipe técnica do CAO Infância na dinâmica de assessoramento aos promotores de justiça em vistorias realizadas em clubes de futebol e organizações sociais que ofertam atividades em oficinas e/ou escolinhas de futebol. Estes instrumentais apresentam pontos nevrálgicos da rotina de crianças e adolescentes que impulsionadas pelo objetivo de se profissionalizar e conquistar o mercado do futebol, têm fragilizados aspectos relacionados aos direitos inerentes à sua peculiar fase de ser em desenvolvimento.

Os aspectos indicados evidenciam fragilidades que decorrem da ausência de alinhamento dos parâmetros normativos que abarquem as peculiaridades da inserção de crianças e adolescentes em atividades esportivas de alto rendimento. Deve-se considerar que este campo possui objetivos mercadológicos entremeados pelo sonho construído pelo público infanto-juvenil e seus familiares, que não se coadunam com a legislação existente no trato dos direitos da infância e juventude, incluindo-se também o direito a aprendizagem, sobretudo para a maior fração que não atinge os critérios técnicos exigidos.

12 O conceito de "criança" utilizado pela ONU engloba indivíduos de até 18 anos.

As notícias veiculadas através dos principais meios de comunicação sobre o incêndio ocorrido no Centro de Treinamento George Helal, conhecido como Ninho do Urubu do Clube de Regatas do Flamengo, no dia 08 de fevereiro de 2019, que culminou na morte de 10 (dez) adolescentes que residiam nos alojamentos do clube, fizeram o futebol de base ganhar novamente visibilidade nas principais mídias. Dentre os principais debates à época figuravam as condições de acomodação oferecidas pelo clube, o distanciamento da convivência familiar, a imprecisão da quantidade de meninos que estavam no alojamento e as dificuldades do clube para atendimento às exigências necessárias ao funcionamento que previam a emissão de certificados de órgãos como o Corpo de Bombeiros, as áreas de vigilância da prefeitura municipal e o próprio CMDCA.

Tendo em vista a gravidade do acontecimento e o acúmulo de informações decorrentes da experiência de elaboração de estudos técnicos sobre a temática, a equipe técnica do CAOPJII participou de reuniões de assessoramento aos representantes ministeriais no concernente à participação em audiências e proposições técnicas ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com vistas ao processo de adequação do clube para desenvolver atividades com crianças e adolescentes. Esse assessoramento consistiu também na participação para contribuições em reunião promovida pelo CMDCA-Rio, com representações da sociedade civil e do Ministério Público do Trabalho, na direção do reordenamento das normativas municipais referentes aos critérios para concessão do registro.

Nesta reunião, dentre outros temas, foram discutidas as relações entre o trabalho esportivo e o trabalho artístico, especialmente no que se refere aos critérios para a participação de crianças e adolescentes, evidenciando ser necessário discutir os parâmetros para a execução dessas políticas, especialmente em relação ao planejamento das entidades no que refere a importância do viés educativo das atividades e a preservação da convivência familiar e comunitária.

Apesar do exposto, observa-se ainda um incipiente debate sobre o tema, sobretudo no que tange aos parâmetros e critérios a serem estabelecidos pelo CMDCA-Rio para a concessão dos registros de funcionamento dos programas de atendimento em regime de proteção e apoio socioeducativo em meio aberto, ainda que se considerando o viés da aprendizagem, tendo em vista que os termos das deliberações que regem esta modalidade de atendimento não abarcam as peculiaridades já mencionadas. Reforça-se neste cenário que a rede de atendimento e proteção da infância e juventude conta com programas e serviços socioeducativos diversos, que transitam por atividades educacionais, culturais, recreativas e artísticas até as de cunho esportivo, sendo as que se materializam por oficinas desportivas as de potencial ímpar à sensibilização e adesão do público adolescente. Dessa forma torna-se intrínseco, às agremiações que executam atividades esportivas de rendimento para crianças e adolescentes, o papel protetivo inerente aos programas e serviços que atuam no campo da prevenção das situações de vulnerabilidade e risco social às quais este público pode se encontrar exposto.

A partir do processo de assessoramento da equipe técnica do CAO Infância prestado ao longo do tempo no MPRJ pode-se entender que é indicado aos órgãos do controle social e deliberação de políticas públicas para infância e adolescência a promoção de gestões afetas à elucidação de suas atribuições e competências frente às peculiaridades do trabalho esportivo de crianças e adolescentes. Consideram-se as prerrogativas que versam sobre a garantia de direitos deste público, sabidamente fragilizado quando da exposição às situações de afastamento do ambiente familiar, da convivência comunitária e a inserção precoce na lógica do mercado de trabalho.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego - Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. Brasília, 2004.

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE YVES DE ROUSSAN. A infância entra em campo: riscos e oportunidades para crianças e adolescentes no futebol. Salvador: CEDECA, 2013. 70 p.: il.

DUARTE, D.E.T, & ALVARENGA, J.M – Informação Técnica. Assessoramento á 1ª promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude da Capital. Reunião com representações do CMDCA-Rio, MPT... MPRJ: Rio de Janeiro, novembro de 2019 (mimeo).

MELO, L. B. S. Formação e escolarização de jogadores de futebol no Estado do Rio de Janeiro. 2010. 72 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física)-Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2010.

_____. SOARES, A.J.G; ROCHA, H.P.A. Perfil educacional de atletas em formação no futebol no Estado do Rio de Janeiro. Rev. bras. educ. fís. esporte, São Paulo, v. 28, n. 4, p. 617-628, Dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180755092014000400617&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de Junho de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU – Diretrizes de Cuidados Alternativos às Crianças. Item II. Princípios Gerais e Perspectivas, número 04, 2009

TOLEDO, L. H. Lógicas do futebol. São Paulo: Hucitec, 2002.

AS CONDIÇÕES DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: REFLEXÕES A PARTIR DO TRABALHO DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Flávia Alt do Nascimento¹

Liliane Irencio Brotto²

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar, a partir da atuação profissional das subscritoras no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CAO Infância e Juventude/MPRJ), um panorama acerca das condições de atendimento destinadas aos (as) adolescentes inseridos (as) nos programas socioeducativos em regime de restrição e privação de liberdade no município do Rio de Janeiro.

Para o desenvolvimento deste texto, tomamos como base dados coletados a partir da realização de vistorias técnicas pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude nas unidades de atendimento socioeducativo localizadas na Capital Fluminense. É importante salientar que um dos objetivos específicos da atuação do Serviço Social, apresentado no Plano de Trabalho da equipe (2019), é o *de produzir conhecimentos – em matéria de Serviço Social e afins – sobre a temática da infância e juventude por meio da sistematização de dados e indicadores gerados durante o processamento do trabalho da equipe de assistentes sociais* (2019, p. 09, mimeo).

Nessa perspectiva, consideramos importante trazer à tona aspectos relacionados ao trabalho de assessoramento técnico em matéria de Serviço Social. No processo de trabalho do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a atuação do Serviço Social se pauta pela perspectiva crítica que se norteia por objetivos, diretrizes e estratégias profissionais que visam contribuir para o fortalecimento da atuação ministerial na seara do fomento e fiscalização das políticas públicas. Nesse sentido, apesar das (os) assistentes sociais que trabalham no Ministério Público não atuarem diretamente na elaboração e implementação de políticas públicas, a assessoria técnica prestada por estes profissionais contribui para a melhoria dos serviços prestados à população, através da identificação de lacunas na rede de atendimento e da apresentação de estratégias de fomento à implementação de serviços (FRANCO, et.ali, 2011, p.20).

No âmbito da matéria infracional³, a atuação profissional vem se pautando na contextualização de dada realidade, propondo caminhos e estratégias sobre o objeto de estudo, análise das normativas vigentes que amparam a temática e o consecutivo processo de

¹ Assistente Social do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, pós graduada em Direito da Criança e do Adolescente pelo IEP/MPRJ.

² Assistente Social do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, especialista em Serviço Social e Saúde pela UERJ.

³ Com a publicação da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) n° 67/2011, as vistorias nas unidades de atendimento socioeducativo passaram a ocorrer com periodicidade bimestral, o que tem possibilitado a identificação de elementos fundamentais para a realização de análises e estudos acerca do sistema socioeducativo, para além dos relatórios técnicos produzidos bimestralmente.

implementação das políticas públicas. Nesse sentido, a equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude/MPRJ vem inserindo a produção de análises sintéticas e sínteses avaliativas⁴ como parte do trabalho de assessoramento técnico aos Promotores de Justiça da Infância e da Juventude, o que tem possibilitado a realização de análises e estudos acerca do sistema de atendimento socioeducativo.

Sendo assim, a partir de um planejamento prévio, os documentos técnicos vem apresentando importantes questões acerca da realidade institucional e evidenciando problemas que variam desde a inexistência de espaços adequados para realização de atividades esportivas, de convivência e de visitas familiares, até as condições precárias de segurança, manutenção, higiene e habitabilidade de algumas unidades, resultando em gravosas violações de direitos humanos dos(as) adolescentes que ali se encontram.

A tabela abaixo apresenta um breve histórico dos principais entraves identificados e abordados nos diversos documentos técnicos elaborados pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude/MPRJ, referentes ao atendimento socioeducativo em privação e restrição de liberdade⁵:

Tabela 01 – Histórico documental equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude

Ano	Principais entraves identificados nos documentos técnicos elaborados pela equipe de Serviço Social do CAOPJJ
2004	Estrutura física; recursos materiais e humanos e atividades pedagógicas e profissionalizantes
2008	Estrutura física; recursos humanos e atividades pedagógicas e profissionalizantes.
2016	Estrutura física; recursos materiais e humanos; atividades pedagógicas e profissionalizantes; projeto político pedagógico; regimento interno e planos individuais de atendimento;
2017	Falta de cobertura, em âmbito estadual, do atendimento socioeducativo em meio aberto; centralização do atendimento e concentração de vagas nas unidades localizadas na Mesorregião Metropolitana;
2018	Estrutura física; recursos materiais e humanos; centralização do atendimento e concentração de vagas nas unidades socioeducativas; fluxo de atendimento; atendimento inicial; acompanhamento técnico e elaboração do plano de atendimento individualizado
2019	Critérios de separação dos adolescentes; Assistência Religiosa e Justiça Restaurativa.

Fonte: BROTTTO, DUARTE & NASCIMENTO (2019).

4 A Ordem de Serviço CAOPJJ n° 01 de 09 de outubro de 2017 indica a classificação dos tipos de documentos técnicos a serem produzidos pela equipe técnica do CAO Infância, dentre os quais estão dispostos no Art. 11: **“As peças técnicas mencionadas na presente Ordem de Serviço são classificadas em: Síntese Informativa, Informação Técnica, Orientação Técnica, Relatório Técnico, Síntese Avaliativa e Análise Sintética”**.

5 Cabe informar que a tabela apresenta, por ano, referência às sínteses avaliativas e análises sintéticas produzidas após consolidação dos dados, informações e relatórios técnicos elaborados com base no assessoramento técnico realizado aos promotores de justiça de infância e juventude com atribuição na matéria infracional.

Para fins de apresentação neste artigo, estabelecemos inicialmente alguns apontamentos sobre a política de atendimento socioeducativo, com aspectos gerais sobre os principais entraves que vem sendo identificados em âmbito nacional e o perfil dos(as) adolescentes inseridos nas unidades de atendimento socioeducativo. Em seguida, apresentaremos o cenário identificado no município do Rio de Janeiro indicando aspectos trabalhados em documentos elaborados pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude e apresentando informações sobre o atendimento, a partir das vistorias técnicas e documento oficiais disponibilizados durante o 2º semestre de 2019.

2. A POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

No tocante à política de atendimento socioeducativo, é importante resgatar que o tratamento conferido aos(às) adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional sofreu alterações ao longo dos anos e, durante muito tempo, o viés repressor e corretivo perpassaram o atendimento conferido aos(às) considerados(as) “abandonados(as)” e “delinquentes” cujo tratamento a ser oferecido era a institucionalização.

A trajetória dos direitos do(a) adolescente privado de liberdade traz em seu escopo a criação do Juízo de Menores em 1923, seguida pelo Código de Menores conhecido como Código Mello Matos (primeiro código em 1927 e segundo código em 1979) com a institucionalização do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) substituído em 1960 pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor representada pela Fundação Nacional do Bem Estar Menor (FUNABEM) e a Fundação Estadual do Bem- Estar do Menor (FEBEM's). Esta trajetória histórica brevemente destacada tinha como característica comum o viés correccional repressivo e assistencialista, onde os(as) adolescentes ali atendidos(as) não eram caracterizados(as) como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento.

Somente nos anos de 1980, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil e, posteriormente, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é que esta concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos é apresentada. No âmbito do(a) adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, a publicação da Resolução do CONANDA nº 119/2006 seguida pela Lei Federal nº 12594/12 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) são normativas que trazem em seu escopo a previsão da aplicação de medidas cautela e socioeducativas para além da responsabilização pelo ato praticado, através de um sistema próprio que respeita a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a adoção de medidas de caráter pedagógico.

Sobre este aspecto, Tavares et.al. (2019) aponta os avanços trazidos pelo SINASE:

No processo de elaboração do SINASE buscou-se alinhar as diferentes vertentes existentes no interior das práticas institucionais, imprimindo-lhes um caráter que contemplasse, tanto teoricamente quanto na prática cotidiana, a efetivação de uma política que garanta os direitos fundamentais, humanos e sociais, buscando transformar a problemática realidade atual em oportunidade de mudança. Dessa forma, o SINASE associou as questões relacionadas às políticas públicas voltadas para a infância/adolescência e juventude, com as demais políticas sociais, tais como: Educação básica de qualidade, Trabalho, Saúde, Segurança Pública, dentre outras. Todas as políticas, a partir da intersetorialidade e transversalidade, se complementam, dando suporte à intervenção socioeducativa (2019, p.318).

Contudo, ao analisarmos os dados sobre os(as) adolescentes em conflito com a lei observam-se importantes questões acerca do perfil e das condições de atendimento que se mostram dissonantes aquelas contidas nas previsões legais que normatizam o SINASE.

Os dados mais recentes publicados pelo Ministério de Direitos Humanos (MDH, 2019) referente ao Levantamento Anual SINASE 2017 indicam que existe 26.109 adolescentes e jovens, de ambos os sexos, em restrição e privação de liberdade, sendo 71,8% em medida de internação, 8,7% em regime de semiliberdade e 19,5% em internação provisória nas 484 (quatrocentos e oitenta e quatro) unidades socioeducativas existentes no país – considerando as modalidades de atendimento de internação, internação provisória, semiliberdade, internação sanção e atendimento inicial.

Desse quantitativo, os Estados que apresentam maior número de adolescentes privados ou restringidos de liberdade estão concentrados na Região Sudeste: a primeira posição estava com o Estado de São Paulo, seguido do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Analisando historicamente a evolução desses números apresentados nos levantamentos anuais, é possível identificar a permanência dos Estados da Região Sudeste, dentre eles o Rio de Janeiro, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 02 – Ranking dos Estados com maior índice de atendimento

Levantamento Anual SINASE/Ano	Estados com maior número de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas
2019 - Dados referentes à 2017	São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Espírito Santo, Ceará, Acre e Paraná.
2018 - Dados referentes à 2016	São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Espírito Santo.
2017 - Dados referentes à 2015	São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Espírito Santo

No tocante ao perfil destes(as) adolescentes que cumprem medida socioeducativa no país, o Levantamento Anual SINASE (2019) aponta para a disparidade entre meninos e meninas cumprindo medida socioeducativa de privação de liberdade, sendo 96% do sexo masculino e 4% do sexo feminino. A faixa etária predominante entre estes adolescentes está concentrada entre 16 e 17 anos (56%) seguida pela faixa etária de 18 a 21 anos incompletos (29,5%). Um dado significativo no Levantamento Anual SINASE (2019) diz respeito ao quesito raça/cor evidenciando que 40% dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa privativa ou restritiva de liberdade são de cor parda/preta, seguidos por 23% de cor branca.

Amparado nos dados apresentados no último levantamento anual SINASE, no tocante ao ato infracional, observa-se a predominância dos atos relacionados à roubo (38,1%), tráfico de entorpecentes (26,5%), homicídio (8,4%) e furto (5,6%).

O cenário nacional brevemente apresentado se correlaciona com o encontrado no município do Rio de Janeiro, em particular, nas unidades de privação de liberdade e de semiliberdade do DEGASE. Em documentos técnicos elaborados pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude/MPRJ, que tratam do atendimento socioeducativo no município do Rio de Janeiro, também se aponta para a predominância de adolescentes do sexo masculino nas unidades de restrição e privação de liberdade - 95 % do sexo masculino e 5% do sexo feminino (2018)⁶. Em relação à faixa etária, verifica-se a predominância de adolescentes apreendidos na faixa etária de 15 a 17 anos. Tal índice de perfil se manteve inalterado se comparado às informações coletadas nas vistorias realizadas no segundo semestre de 2019.

No que tange aos atos infracionais atribuídos aos (às) adolescentes em privação e, no caso, somente, dos meninos em restrição de liberdade, os dados informados pelas unidades de atendimento corroboram com os dados nacionais, em especial aqueles relacionados à roubo e envolvimento com drogas. Considere-se a classificação “envolvimento com drogas” em virtude da ausência de informações precisas, durante as vistorias, quanto à tipificação arrolada para os (as) adolescentes, tendo em vista a identificação de casos em que a medida aplicada está vinculada à possível prática de associação ao tráfico. Quanto aos índices de furto e homicídio, durante o mesmo período, estes se alternam.

No tocante às condições de atendimento, o documento apresentado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) acerca da execução dos programas de internação e semiliberdade nos estados brasileiros expõe aspectos que perpassam as unidades de cumprimento de medida socioeducativa no país, tais como: a superlotação, inadequação dos espaços físicos das unidades de atendimento, falta de pessoal e deficiências na oferta de atividades de escolarização e profissionalização, que são agravados pela ausência de apoio técnico e financeiro suficientes da União (2019, p.12).

Em cenário similar, o Relatório Anual do CNMP (2015) já destacava a precariedade do atendimento oferecido na maioria dos estados brasileiros, chamando atenção para seus impactos no atendimento a ser ofertado aos (às) adolescentes, conforme trecho destacado abaixo:

Não se pode esperar ressocialização de adolescentes amontoados em alojamentos superlotados, e ociosos durante o dia, sem oportunidade para o estudo, o trabalho e a prática de atividades esportivas. [...] A superlotação nas unidades socioeducativas e a inadequação de suas instalações físicas, com condições insalubres e ausência de espaços físicos adequados para escolarização, lazer, profissionalização e saúde são inquestionáveis. (2015, p. 54-55).

Certamente, condições como as destacadas pelo CNMP contribuem para o esvaziamento do sentido pedagógico da aplicação de medidas socioeducativas e para o reforço à tradição repressiva-punitiva cuja trajetória no sistema socioeducativo é extensa.

⁶ Destaca-se que no Município do Rio de Janeiro não há unidade destinada para o atendimento feminino em regime de semiliberdade. As adolescentes que cumprem esta medida socioeducativa são transferidas para os Municípios de Nilópolis, Macaé e/ou Barra Mansa.

3. O ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO EXECUTADO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: PANORAMA DA COBERTURA ESTADUAL E O CENÁRIO IDENTIFICADO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

a) Cenário em âmbito Estadual

No âmbito da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro, o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE) é o órgão responsável pela execução das medidas cautelares e socioeducativas de privação e restrição de liberdade aplicadas pelo Poder Judiciário aos(às) adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional. O atendimento socioeducativo sob a sua responsabilidade é ofertado por meio de 24 (vinte e quatro) unidades socioeducativas em meio fechado, sendo 09 (nove) destinadas para o atendimento em regime privativo de liberdade, denominadas como Centro Socioeducativo - CENSE, e 15 (quinze) para o regime restritivo de liberdade, denominadas como Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente - CRIAAD. Do total de unidades informadas, 16 (dezesesseis), de ambos atendimentos, estão localizadas na Mesorregião Metropolitana.

Tabela 03 - Cobertura estadual do atendimento socioeducativo

Mesorregião	Modalidade de Atendimento		Total em Percentual em Cobertura de Atendimento	
	Restrição de Liberdade	Privação de Liberdade	Restrição de Liberdade	Privação de Liberdade
Baixadas Litorâneas	01	00	7%	0%
Centro-Fluminense	00	01	0%	11%
Metropolitana	10	06	67%	67%
Noroeste-Fluminense	00	00	0%	0%
Norte-Fluminense	02	01	13%	11%
Sul-Fluminense	02	01	13%	11%
Total	15	09	100%	100%

Fonte: ALVARENGA, NASCIMENTO & SANTOS (2019, p.155), com atualização fornecida pelo DEGASE, em maio de 2020, conforme <http://www.degase.rj.gov.br/unidades>.

As informações apresentadas na tabela acima evidenciam a cobertura estadual do atendimento, tendo em vista que há centralização do atendimento na mesorregião Metropolitana, enquanto há territórios sem a execução da política de atendimento, conforme identificado, sobretudo, na Mesorregião Noroeste, que não dispõe do atendimento em regime de semiliberdade e de internação.

Cabe salientar que a análise sobre a cobertura estadual e seus impactos para a execução do atendimento vem sendo objeto de estudo pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude/MPRJ. Segundo Duarte & Nascimento (2017, p.43) as Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro apresentam características peculiares que devem ser avaliadas no processo de implantação dos programas de atendimento socioeducativo, mas revela também que os traços de centralização e concentração de vagas para o atendimento socioeducativo nos programas de semiliberdade e internação têm prejudicado sensivelmente os (as) adolescentes no processo de cumprimento de medidas cautelares e socioeducativas.

Ainda sobre os óbices quanto à cobertura do atendimento, chama-se atenção, ainda, para a ausência de ações voltadas para a cobertura do atendimento em meio aberto, o que pode resultar na inserção de adolescentes em medidas socioeducativas de restrição e/ou de privação de liberdade, em virtude da falta de oferta de medidas socioeducativas para execução em meio aberto. Ao analisar as informações referentes aos (às) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação no Estado do Rio de Janeiro, Nascimento (2019) traz as seguintes ponderações:

Verificou-se que 2.174 adolescentes estavam em cumprimento de MSE de semiliberdade e de internação no mês de fevereiro/2019, enquanto no mês de março/2019 identificou-se o total de 2.061. Do quadro apresentado, chama-se atenção para o número de adolescentes oriundos (as) da Mesorregião Noroeste Fluminense que não apresenta unidades socioeducativas (privação e restrição de liberdade) para atendimento ao público desta mesorregião, bem como somente apresenta 69% de cobertura do território para atendimento em meio aberto.

Outro aspecto trata da alteração efetuada na Mesorregião Centro Fluminense (transformação do CRIAAD Nova Friburgo em CENSE) que apresenta demanda para atendimento em regime de semiliberdade e não foi realizada transição para nova unidade para este atendimento no referido território. Chama-se atenção para a cobertura territorial para atendimento em meio aberto, que abarca somente 62,5% dos municípios desta mesorregião (NASCIMENTO, 2019, p.13-14).

A constituição de sistemas estadual e municipais de atendimento socioeducativo deve ser levada em consideração no planejamento da implantação de programas de atendimento socioeducativo (Prestação de Serviço à Comunidade - PSC; Liberdade Assistida - LA; Semiliberdade e Internação).

Cabe aqui o resgate quanto à previsão constante no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado em 2006 entre o MPRJ e o Estado do Rio de Janeiro acerca do planejamento para a reorganização da divisão geográfica das unidades cujo atendimento não fora alcançado. O que se observa é que o DEGASE tem reaproveitado espaços já existentes sem considerar a cobertura territorial do atendimento, avaliar as demandas existentes, efetuar diagnóstico dos territórios e planejar as ações que serão realizadas.

Nesse sentido, ao consultar o Plano Plurianual (PPA) do Estado do Rio de Janeiro referente ao período de 2016-2019 observa-se, dentre os objetivos apresentados para o Programa 0086 - Desenvolvimento e Operacionalização do Novo DEGASE, a proposta de implantação de novas unidades socioeducativas (10 unidades de semiliberdade e 07 de privação de liberdade) e manutenção das unidades já existentes, tanto de restrição quanto de privação de liberdade, no intuito de ampliar a descentralização no cumprimento das medidas socioeducativas. Para tanto, a programação previa a destinação orçamentária de R\$ 494.634.988 (quatrocentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e trinta e quatro mil e novecentos e oitenta e oito reais). Contudo, quanto à implantação de novas unidades, a previsão inicial apresentada no PPA supracitado não fora atingida.

Para o triênio 2020-2023, o PPA do Estado do Rio de Janeiro, no que tange ao DEGASE, indica a previsão para construção de 21 unidades de restrição de liberdade e 28 unidades de privação de liberdade. Neste contexto, cabe acompanhar este Planejamento Plurianual no intuito de garantir a previsão de orçamento de forma que contemple valores para a implementação das ações previstas no Plano Decenal Estadual de Atendimento Socioeducativo do Rio de Janeiro (2015-2024).

b) Cenário do atendimento no âmbito da Capital Fluminense:

A capital fluminense é o município que apresenta a maior concentração de unidades de atendimento, totalizando 05 (cinco) em regime de privação e 04 (quatro) em regime de restrição de liberdade.

Na tabela abaixo é possível identificar a classificação dos programas de atendimento, considerando a modalidade e perfil de atendimento:

Tabela 04 - Unidades de Atendimento

UNIDADE SOCIOEDUCATIVA DO DEGASE	MODALIDADE DE ATENDIMENTO	SEXO	
		M	F
Anexo 01	Destinado para o acautelamento e pernoite dos adolescentes apreendidos que serão apresentados ao Núcleo de Audiência e Apresentação da Capital (NAAP).	X	
Centro de Socioeducação 01	Recepção - Internação Provisória	X	
Centro de Socioeducação 02	Internação Provisória e Internação	X	
Centro de Socioeducação 03	Internação	X	
Centro de Socioeducação 04	Internação Provisória e Internação		X
Centro de Socioeducação 05	Internação Provisória	X	
CRIAAD A ⁷	Semiliberdade	X	
CRIAAD B ⁸	Semiliberdade	X	
CRIAAD C	Semiliberdade	X	
CRIAAD D	Semiliberdade	X	
CRIAAD E	Semiliberdade	X	

Fonte: Análise Sintética Unidade de Atendimento Socioeducativo da Capital Fluminense (2019).

7 Iniciou as atividades na segunda quinzena de dezembro de 2019.

8 A unidade de semiliberdade CRIAAD B teve suas atividades suspensas na primeira quinzena de dezembro de 2019, momento em que o CRIAAD A iniciou a execução do atendimento.

Conforme pontuado em trabalhos científicos e artigos produzidos pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude/MPRJ, os entraves que perpassam o atendimento socioeducativo trazem impactos de diversas ordens e que podem ser observados nos mais diversos âmbitos.

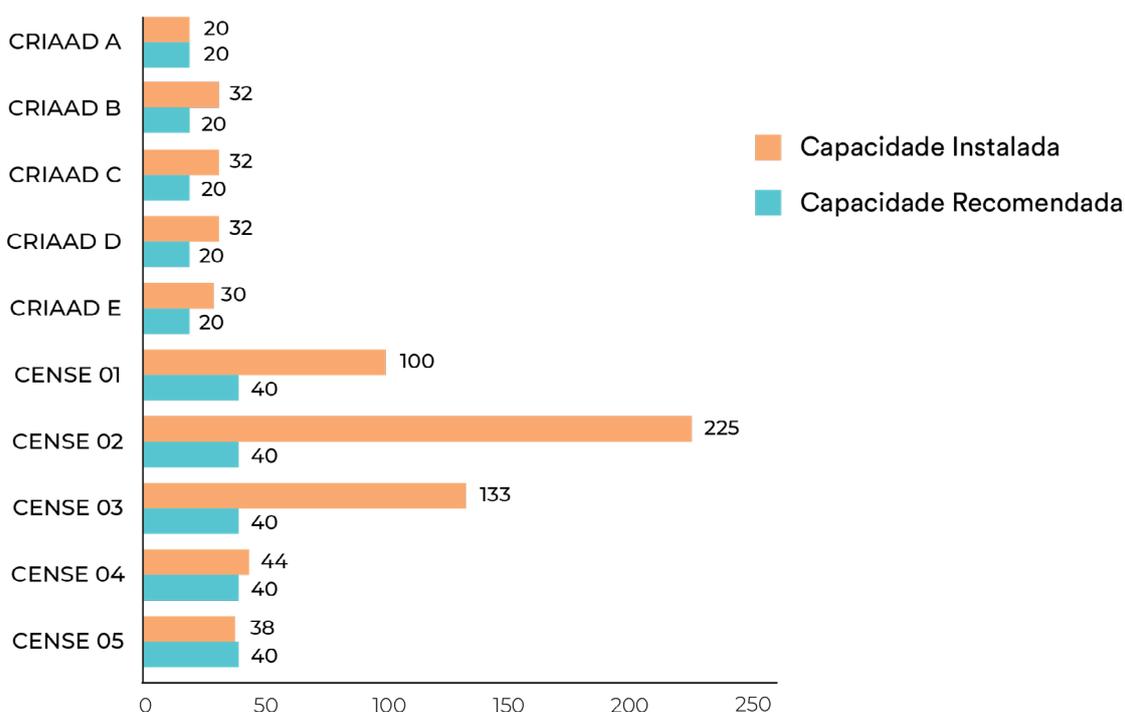
Para além do fenômeno da centralização do atendimento já abordado nesse artigo, outro entrave significativo refere-se à concentração de vagas das unidades destinadas para a socioeducação. Historicamente, o atendimento sempre foi caracterizado e desempenhado em grandes centros de atendimento, com estruturas e capacidade ampliadas. Contudo, com a consagração da Doutrina de Proteção Integral, as normativas passaram a indicar, dentre outros aspectos, alterações fundamentais que enfatizam a necessidade de atendimento em locais adequados e destinados a pequenos grupos.

Nesse sentido, a Resolução nº 46/1996 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)⁹ estabelece a capacidade de atendimento máxima para unidades que executam o programa de atendimento em privação de liberdade - até 40 (quarenta) adolescentes. A Resolução nº 119/2006¹⁰ prevê a possibilidade de ampliação do atendimento para até 90 (noventa) adolescentes, nos casos de mais de uma unidade localizada no mesmo terreno. No que tange ao regime em restrição de liberdade, é previsto um número de até 20 (vinte) adolescentes para cada unidade de atendimento.

Frente às normativas supracitadas, o cenário identificado nas unidades de cumprimento de medidas de restrição e privação de liberdade se mostra diverso e marcado por estruturas que informam capacidade de atendimento superior àquelas citadas anteriormente.

Gráfico 01 – Capacidade de Atendimento

Capacidade Instalada nas Unidades x Capacidade Recomendada para Atendimento



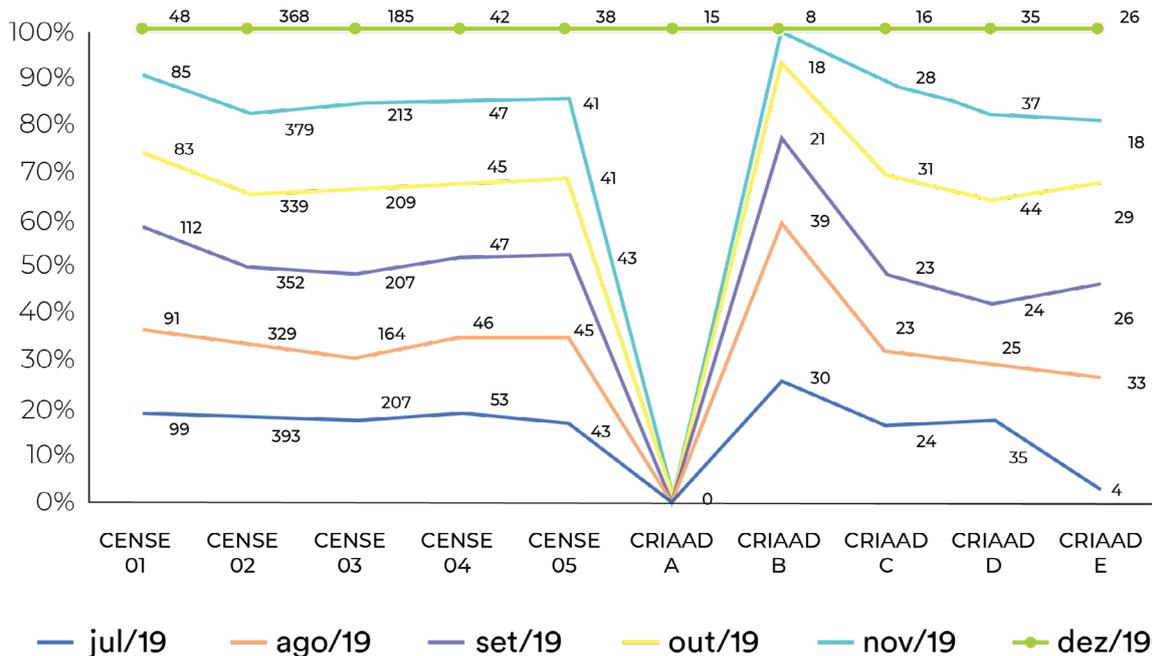
9 Resolução de 29 de outubro de 1996, regulamenta a execução da medida socioeducativa prevista no Estatuto da Criança e do adolescente (ECA).

10 Resolução de 11 de dezembro de 2006, dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências.

Os dados apresentados no gráfico acima permitem identificar que além da capacidade das unidades ser superior ao previsto nas normativas, estas apresentam elevado número de adolescentes em atendimento, o que tende a causar impactos severos para a garantia de um atendimento de fato socioeducativo.

Gráfico 02 – Efetivo de Adolescentes na Capital Fluminense

Efetivo de adolescentes entre no 2º semestre de 2019



É nesse contexto marcado por elevados índices de atendimento nas unidades socioeducativas de diferentes estados da Federação que em 2019, através de decisão do Supremo Tribunal Federal através do Ministro Edson Fachin (Habeas Corpus 143.988- Espírito Santo)¹¹ a taxa de ocupação das unidades situadas nos estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco e Rio de Janeiro foi delimitada em 119%. Na ocasião da publicação desta decisão, os(as) adolescentes “excedentes” em privação de liberdade no município do Rio de Janeiro foram transferidos para outras unidades que não se encontravam com a capacidade de ocupação superior a taxa fixada, na ausência desta foram colocados(as) em “internação domiciliar”; e, em outros casos, receberam como substituição do atendimento a aplicação de medida socioeducativa em meio aberto. Importa destacar, porém, que estas alterações não contaram com planejamento prévio das unidades de atendimento.

Os impactos deletérios da “sobrelotação” (REY, 2016) são diversos e podem ser identificados na ausência de critérios de separação dos adolescentes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de condições estruturais adequadas, de garantia de direitos básicos e fundamentais como educação, saúde, assistência social, convivência comunitária, profissionalização, atendimento técnico individualizado, atendimento e acompanhamento familiar.

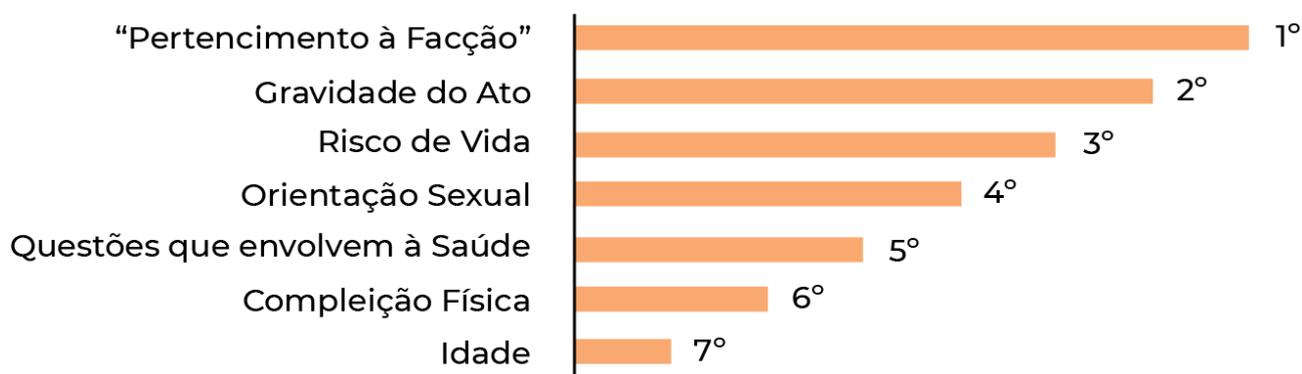
11 Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5189678>.

Tais impactos supracitados também se estendem aos demais estados brasileiros, conforme exposto em relatório publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP/2015) em que aspectos como a sobrelotação e a inadequação das instalações físicas das unidades, com condições insalubres e ausência de espaços físicos adequados para escolarização, lazer, profissionalização e saúde inviabilizam a oferta de um atendimento de fato socioeducativo.

Ao tecer considerações sobre os critérios de separação, Brotto e Nascimento (2019) identificam a inobservância aos critérios previstos nas normativas nacionais, ressaltando que o território de procedência dos(as) adolescentes, em sua grande maioria com referências em áreas conflagradas pelo tráfico de drogas, é acionado como um dos principais aspectos considerados para acomodação dos(as) adolescentes nos dormitórios. Em paralelo, o “pertencimento à facção” também vem sendo identificado como relevante na separação dos adolescentes seguido de aspectos relacionados à “gravidade do ato infracional”, “risco de vida”, “existência de questões que envolvam a orientação sexual”, “saúde”, “compleição física” ou “idade”, conforme expostos no gráfico abaixo:

Gráfico 03 – Critério adotados nas unidades para classificação dos(as) adolescentes

Ranking dos critérios utilizados



No que se refere às instalações físicas, o que prevalece na maioria das unidades é a inadequação das condições arquitetônicas e de segurança. Com exceção da unidade feminina CENSE 04, cuja estrutura arquitetônica se aproxima àquela prevista nas normativas que tratam do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, os espaços não oferecem condições adequadas de iluminação, ventilação, acomodação, higiene e salubridade, indo de encontro ao previsto em normativas nacionais e internacionais. Os impactos da permanência de adolescentes em ambientes que, por exemplo, sequer oferecem acesso à água potável para consumo e realização de atividades diárias de higiene e limpeza e que possuem insetos e roedores em seu interior são diversos e estão longe de representar o que se prevê para unidades socioeducativas.

Quanto às condições de atendimento das unidades do DEGASE, Brotto, Nascimento & Duarte (2019), chamam atenção para a ocorrência de situações extremamente gravosas que representam grave violação de direitos:

[...] Em todos os alojamentos foram constatados ausência de colchonetes para acomodar o número de adolescentes em atendimento. Ressalta-se que esses espaços apresentam problemas hidráulicos, com pias e vasos sanitários avariados, entupimentos e retorno de esgoto. Os adolescentes estão acomodados em espaços insalubres, em condições precárias de habitabilidade e segurança. Devido aos entupimentos nos sanitários, de acordo com relatos de adolescentes de diversos alojamentos, os mesmos estão sendo obrigados a armazenar fezes nas embalagens das quentinhas servidas nos horários das refeições.

Soma-se a este cenário, a escassez de recursos para fornecimento de insumos básicos como material de higiene, vestuário, calçados, roupa de cama, banho e colchões que vem sendo apresentado como um entrave que perpassa as análises da equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude/MPRJ acerca do atendimento socioeducativo, potencializado pelo contexto de precarização das políticas públicas. Nas unidades de privação de liberdade o cenário encontrado é ainda mais gravoso, tendo em vista a ausência de itens de vestuário e higiene que possibilitem a troca regular pelos(as) adolescentes. Em vistorias técnicas realizadas foi possível identificar numa unidade de internação provisória que, devido à ausência de vestuário, muitos adolescentes permaneciam durante todo o período (de até 45 dias)¹² com a mesma roupa.

Ao tratar das particularidades do atendimento às adolescentes do sexo feminino, Nascimento (2018) salienta as limitações identificadas para acesso das adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa à itens de higiene e de beleza, como por exemplo, absorventes e cremes. Este aspecto reflete a inobservância no planejamento do órgão gestor estadual para atendimento a necessidades físicas e psicológicas próprias do público feminino num contexto caracterizado pelo atendimento majoritário de adolescentes do sexo masculino.

Em um cenário marcado por tantas precariedades se observa a atuação direta de atores externos para fornecimento de insumos como, por exemplo, material de higiene e vestuário. Dentre os principais atores estão organizações não governamentais (ONG's), igrejas e as famílias destes(as) adolescentes. As famílias, sobretudo, vêm assumindo papel fundamental nesse processo de assistência material aos(as) adolescentes, o que requer observância quanto ao contexto sociofamiliar e socioeconômico destas e nos instiga a refletir sobre os impactos que essa "corresponsabilização" pode trazer.

Com isso, não se pretende apontar para a inviabilidade da oferta de materiais/objetos/produtos pelas famílias aos adolescentes, pois sabe-se a importância que as referências familiares e/ou afetivas têm no processo socioeducativo. O que se destaca é a responsabilidade do Estado, representado pelo órgão gestor das medidas socioeducativas de privação de liberdade, para atendimento às necessidades destes(as) adolescentes durante todo o período de cumprimento da medida. É a partir da observância desta atribuição que se poderá identificar as lacunas existentes no sistema socioeducativo e incidir através do próprio Ministério Público para que estas condições sejam atendidas.

¹² De acordo com a Lei Federal 8069/90 que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, a internação antes da sentença pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias (Art.108).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou apresentar reflexões, a partir do trabalho de assessoramento técnico aos promotores de justiça com atribuição na matéria infracional, acerca da política de atendimento socioeducativo no município do Rio de Janeiro. Os aspectos tratados indicam a necessidade de aprofundamento da análise de demandas por atendimento socioeducativo considerando o universo estadual (Unidades do DEGASE localizadas fora da Capital e oferta de atendimento socioeducativo em meio aberto). Tal processo demanda consulta a fontes externas diversificadas e o alinhamento das ações de fiscalização e assessoramento no Ministério Público nas diversas regiões do Estado, através dos Centros de Apoio Administrativo Institucional (CRAAI's), para produção de dados e indicadores internos de monitoramento, avaliação e análise da política de atendimento socioeducativo.

No âmbito do atendimento realizado na capital fluminense, apesar dos avanços legais no campo socioeducativo, as reflexões apresentadas ao longo deste artigo indicam a existência de inúmeros entraves que refletem o descaso com que a política de atendimento socioeducativo vem sendo tratada. As unidades socioeducativas, em especial as de privação de liberdade, ainda apresentam atendimento superior à capacidade prevista legalmente e encontram-se deterioradas quanto à estrutura física e escassez material.

O cenário, brevemente apresentado, traz à tona as implicações geradas pela centralização do atendimento, bem como pela concentração de vagas nas unidades da Capital Fluminense que remete à necessidade de observância quanto ao princípio da descentralização e a realização de estudo diagnóstico acerca de critérios populacionais que incidem no planejamento da implantação de programas de atendimento socioeducativo de modo alinhado às previsões dos Planos Socioeducativos – estadual e municipal.

O Plano Decenal do Estado do Rio de Janeiro (2014-2023) apresenta metas a serem atingidas que, dentre outros aspectos, prevê a criação de novas unidades de atendimento através de mapeamento do território e de diagnóstico das demandas. Importante resgatar ainda a previsão assegurada para o acompanhamento, avaliação e monitoramento dos Planos Decenais que envolvem: a instância de articulação (composta pela Comissão Intersetorial que apresenta como espoco: *garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE*) e a instância de controle - composta pelos órgãos fiscalizadores. Ademais, há ainda previsão para criação da Coordenação Estadual do Sistema Socioeducativo- a quem cabe a supervisão técnica das entidades e articulação intersectorial- cuja implantação no Estado do Rio de Janeiro ainda não fora efetivada.

Evidencia-se ainda que a violação dos direitos humanos de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa perpassa as condições de atendimento ofertadas expressas pela negação de direitos sociais básicos como o de habitar alojamentos em condições adequadas de estrutura e higiene e a garantia de acesso a políticas públicas de saúde, educação, assistência social, oferta de atividades de escolarização, profissionalização, esporte, cultura, entre outras.

Pode-se empreender que tais violações têm seu início na direção institucional que vem sendo dada historicamente aos espaços de cumprimento de medida socioeducativa na capital do Rio de Janeiro, reforçando o caráter meramente correccional e repressivo em detrimento do caráter socio-pedagógico que permeia as diretrizes da socioeducação previstas no SINASE.

Cabe salientar ainda que durante o processo de elaboração deste artigo, foi decretado oficialmente o estado de calamidade pública pela Organização Mundial de Saúde decorrente da

pandemia do novo Coronavírus (COVID-19) cuja orientação amplamente divulgada pelos órgãos de saúde pública indicam o isolamento e distanciamento social aliados à uma correta e constante higienização das mãos como as principais medidas de prevenção à contaminação pelo vírus.

Frente a este cenário e considerando as características que perpassam o espaço de cumprimento de MSE's, sobretudo das unidades de privação de liberdade, em que o atendimento acima da capacidade e as precárias condições de habitabilidade e salubridade se apresentam como condição ideal para a propagação de doenças, a utilização de estratégias que possibilitem o acompanhamento ministerial acerca do atendimento que vem sendo prestado aos (às) adolescentes em cumprimento de MSE se colocam como fundamentais.

Nessa direção, desde maio de 2020, através da apresentação de uma proposta de assessoramento técnico remoto aos (as) promotores (as) de justiça na fiscalização do atendimento socioeducativo, a equipe de Serviço Social junto às equipes de Psicologia e Pedagogia do CAO Infância vem participando das reuniões remotas com representantes das unidades de privação de liberdade do DEGASE¹³.

A necessidade de readequação dos moldes de assessoramento técnico durante o período de pandemia, através de alternativas temporárias alinhadas à atuação da equipe em períodos de normalidade, tem possibilitado a aproximação e identificação do cenário de atendimento socioeducativo e contribuído para a apresentação de sugestões e propostas que visam subsidiar a atuação ministerial.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Júlia Muniz; NASCIMENTO, Flávia Alt e SANTOS, Saulo Oliveira. Territorialização: desafios para a operacionalização dos fluxos entre as unidades socioeducativas e os equipamentos de saúde no município do Rio de Janeiro. In: BARBOSA, Marizélia; SANTANA, Ana Caroline; VELOSO, Bianca V. (Orgs.) Ações Socioeducativas: Saúde Integral de Adolescentes em Medida Socioeducativa e Justiça Restaurativa, DEGASE, Rio de Janeiro, p.147-172, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 67, de 16 de março de 2011.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Um olhar mais atento nas unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Relatório da Resolução 67/2011. Brasília: CNMP, 2015.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos Estados Brasileiros. Brasília: CNMP, 2019.

_____. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

_____. Levantamento Anual SINASE 2017. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília/DF, 2019.

_____. Levantamento Anual SINASE 2016. Ministério dos Direitos Humanos. Brasília/DF, 2018.

_____. Levantamento Anual SINASE 2015. Ministério dos Direitos Humanos. Brasília/DF, 2018.

_____. Resolução nº 46 de 29 de outubro de 1996. Regulamenta a execução da medida socioeducativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1996.

_____. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006.

BROTTO, Liliane Irencio & NASCIMENTO, Flávia Alt. Análise Sintética: Unidade de Atendimento Socioeducativo da Capital Fluminense. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2018. (mimeo).

_____. et ali. Análise Sintética Unidades de Atendimento Socioeducativo de Restrição e Privação de Liberdade localizadas no Município do Rio de Janeiro – 2º semestre 2018. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019. (mimeo).

BROTTO, Liliane Irencio; DUARTE, Daniel Elias Telio e NASCIMENTO, Flávia Alt. Atendimento Socioeducativo no município do Rio de Janeiro: desafios para a garantia de Direitos Humanos. In: VII Seminário Internacional Direitos Humanos, Violência e Pobreza: A situação de crianças e adolescentes na América Latina hoje. 2019, Rio de Janeiro. Anais do VII Seminário Internacional Direitos Humanos, Violência e Pobreza. ISBN 978-85-5676-022-7. Editora Rede Sírius/UERJ.

DUARTE, Daniel Elias Telio, NASCIMENTO, Flávia Alt. Distribuição Territorial dos Programas de Atendimento Socioeducativo no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Junho, 2017. (mimeo).

FRANCO, Elisa; SILVA, Anália dos Santos; SILVA, Márcia Nogueira da Silva. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Matriz teórico Metodológica do Serviço Social do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, julho de 2011. (mimeo).

NASCIMENTO, Flávia Alt. Atendimento Socioeducativo destinado às Adolescentes em Privação de Liberdade no Estado do Rio de Janeiro: Elas Existem? In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 67 jan./mar. 2018. Rio de Janeiro, p. 73-116, 2018.

_____. Informação Técnica; classificação dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade em fev/mar de 2019. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, julho 2019. (mimeo).

REY, Beatriz Fortes. Demanda de Adolescentes no Sistema de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul: um estudo de assessoramento técnico em Serviço Social no Ministério Público do Rio Grande do Sul. Anais do VI ENSSMP, novembro, 2016.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.115, de 06 de janeiro de 2015. Autoriza a Comissão Temporária de Elaboração do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, instituída pelo Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, a propor o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro.

_____. Ordem de Serviço CAOPJIJ nº 01/2017, de 09 de outubro de 2017. Altera a Ordem de Serviço nº 01/2014, que disciplina o exercício da função de assessoramento técnico nas áreas de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social pelos profissionais lotados junto ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude e regulamenta o atendimento de solicitações. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ).

_____. Plano de Trabalho da Equipe de Serviço Social do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude/MPRJ. Rio de Janeiro, 2019. (mimeo).

_____. Plano Decenal Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, 2015.

_____. Plano Plurianual- PPA 2016-2019. Volume I. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento- SUBPLO, 2016.

_____. Plano Plurianual- PPA 2020-2023. Volume I. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento- SUBPLO, 2020.

TAVARES, Olga Vieira Lima, FERREIRA, Aldo Pacheco, OLIVEIRA, Maria Helena Barros, GIRIANELLI, Vânia Reis e TELLES, Fernando Salgueiro Passos. O Serviço Social no Campo Socioeducativo: a questão da visibilidade num espaço invisível. In: Revista O Social em Questão. Rio de Janeiro, Ano XXII, nº 44, 2019.

PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE RESTRIÇÃO E PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

Débora Dias da Costa¹,

Patrick Sampaio Braga Alonso²

1. INTRODUÇÃO

O advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)³ em 1990 marcou um contraponto histórico frente ao tratamento dado a crianças e adolescentes no Brasil – então baseado no Código de Menores⁴ –, passando a assegurar direitos e afirmar valores intrínsecos do público infanto-juvenil como pessoas em desenvolvimento que necessitam de proteção integral (cf. CONANDA, 2006, pág. 15). No que tange à adolescentes envolvidos (as) em atos infracionais, o ECA reserva importante destaque, proporcionando aos (às) mesmos (as) a aplicação de medidas em prol de sua proteção e educação, tanto do ponto de vista individual quanto social.

Inicialmente, faz-se necessária uma reflexão acerca da diferença entre o ato infracional e o (a) adolescente que o (a) comete. No primeiro caso, tem-se a infração, que é um comportamento. No segundo, tem-se o (a) adolescente, que é uma pessoa. Em geral se misturam ambos aspectos, resultando na compreensão de um (a) adolescente infrator (a). Esta confusão é a personificação da infração, ou seja, o entendimento de que estes (as) adolescentes passam a ser, em si mesmos (as), a própria infração, e não alguém que a cometeu. Do mesmo modo, a expressão *adolescente em conflito com a Lei* reforça este equívoco. Decerto, não é o (a) adolescente quem está em desacordo com a Lei, mas sim o ato infracional por ele (a) cometido. O resultado desse entendimento pode ser bastante danoso ao (à) adolescente, uma vez que ele (a) deixa de ser visto (a) como alguém com percepções próprias, história de vida pessoal, expectativas e sonhos particulares, passando a ser percebido (a), reduzidamente, como um (a) infrator (a), cujo comportamento é expressão daquilo que ele (a) é. Nesta perspectiva, a terminologia adotada para se referir aos (às) adolescentes em questão será *adolescentes envolvidos (as) em atos infracionais*.

Em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) publicou a Resolução CONANDA Nº 119/2006⁵, na qual apresenta o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que “reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa” (CONANDA, 2006, pág. 13). Além disso, prioriza as Medidas Socioeducativas (MSE's) em meio aberto em detrimento daquelas relativas à restrição ou privação de liberdade, consolidando o entendimento de que, no que tange à socioeducação, a convivência comunitária e familiar pode ser um caminho mais eficaz do que o da internação do (a) adolescente (cf. CONANDA,

1 Psicóloga do MPRJ desde o ano de 2018. Pós-graduada em Educação Psicomotora (IBMR) e Pós-graduada em Psicologia Jurídica (AVM).

2 Psicólogo do MPRJ desde o ano de 2016. Mestre em Filosofia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS/UFRJ).

3 Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. “Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.”

4 Lei Nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.

5 Resolução CONANDA Nº 119, de 11 de dezembro de 2006. “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências.”

2006, pág. 14). Deste modo, o SINASE reafirma a mudança de perspectiva em relação ao público juvenil brasileiro, representando “uma opção pela inclusão social do adolescente” (CONANDA, 2006, pág. 15) ora envolvido (a) em ato infracional, que deixou de ser tratado (a) como “mero objeto de intervenção, como era no passado” (CONANDA, 2006, pág. 15).

No entanto, passados 30 (trinta) anos da promulgação do ECA, a equipe de Psicologia da Equipe Técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (CAO Infância e Juventude) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) vem observando inúmeras dificuldades, em especial no que tange ao universo socioeducativo, na consolidação do compromisso disposto no artigo 4º, do ECA:

Art. 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.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

Neste sentido, pode-se pontuar que, a despeito da atuação próxima às Promotorias de Justiça de matéria infracional, efetivada através de assessoramento aos respectivos promotores de justiça, a referida equipe técnica vivenciava, até o presente momento, dificuldades em acessar dados mais concretos relativos ao desenvolvimento do processo de socioeducação realizado nas unidades localizadas no Município do Rio de Janeiro, tanto as destinadas ao cumprimento da medida socioeducativa de restrição de liberdade (semiliberdade) quanto aquelas de privação de liberdade (internação). Notadamente, deve-se observar que esta política, no âmbito das medidas de restrição e privação de liberdade, é executada, no Estado do Rio de Janeiro, pelo Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC). Em linhas gerais, o DEGASE é responsável pela execução, no Estado do Rio de Janeiro, das medidas socioeducativas, buscando favorecer a autonomia, a solidariedade e a profissionalização por parte dos (as) adolescentes inseridos (as) no sistema socioeducativo, em prol da realização de projetos de vida e da efetivação da convivência familiar e comunitária.

Considerando que o processo socioeducativo é complexo e atravessado por inúmeras variáveis, a equipe de Psicologia da Equipe Técnica do CAO Infância e Juventude, a partir da avaliação e planejamento da própria atuação no que tange ao assessoramento técnico às Promotorias de Justiça de Infância e Juventude, em matéria infracional, elegeu o acesso e a observação dos Planos Individuais de Atendimento (PIA's) dos (as) adolescentes como instrumento metodológico, a fim de melhor compreender a execução da medida socioeducativa – em especial os possíveis impactos desta na construção das subjetividades dos (das) adolescentes. É necessário, ainda, considerar as limitações do recorte estabelecido, que resultou em um olhar específico e pontual sobre o processo socioeducativo. A metodologia adotada tomou como critério base a observação de documentos anexados aos processos dos (as) adolescentes enviados à 2ª Promotoria de Justiça de Execução de

Medidas Sócio-Educativas da Capital (2ª PJEMSE), para a reavaliação da MSE, ocorrida no período de 27 a 31 de janeiro de 2020, no gabinete da 2ª PJEMSE.⁶

De todo modo, cabe salientar que o foco principal deste artigo se concentra nas reflexões acerca das observações efetivadas, e não propriamente nos dados em si. Deve-se registrar, igualmente, que partimos do entendimento de que, efetivamente, o PIA se apresenta como importante instrumento de planejamento, desenvolvimento e execução das MSE's. Nesta perspectiva, uma das condições fundamentais para o desenvolvimento do trabalho de socioeducação se refere ao respeito à singularidade de cada adolescente, considerando seus aspectos subjetivos, seus potenciais, suas capacidades e seus limites (cf. CONANDA, 2006, pág. 47-48). Deste modo, o atendimento socioeducativo, a partir de uma abordagem individualizada, deve possibilitar ao (à) adolescente a criação de um projeto de vida pessoal, bem como a reelaboração de vínculos familiares e comunitários ora fragilizados, auxiliando o (a) socioeducando (a) no processo de construção de sua própria identidade e de relações afetivas positivas.

Nesse sentido, a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) constitui-se numa importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa (CONANDA, 2006, pág. 52).

Pode-se acrescentar que, em 2012, a promulgação da Lei do SINASE⁷ reforça a importância do PIA para a realização do atendimento socioeducativo, tomando-o como um “instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente” (BRASIL, 2012). Efetivamente, “o PIA tem como finalidade individualizar a medida socioeducativa e aumentar a participação do adolescente e de sua família no processo (...)” (CFP, 2016, pág. 200), se constituindo como “uma importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente em medida socioeducativa, (...) que possibilita planejar as ações necessárias, propiciando a reflexão com o adolescente sobre onde está e aonde quer chegar (...)” (LAZZAROTTO et al., 2014, pág. 196).

Além disso, o artigo 53 da Lei do SINASE expõe que: “O PIA será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável” (BRASIL, 2012). Para mais, tal como preconizado pelo parágrafo único do artigo 55 da referida lei, “O PIA será elaborado no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias da data do ingresso do adolescente no programa de atendimento” (BRASIL, 2012).

Neste sentido, pode-se avaliar que o PIA é um instrumental intrínseco ao processo de socioeducação, sendo este último severamente prejudicado quando o referido planejamento não é elaborado ou apresenta entraves em sua construção. Para mais, o PIA, dentro do sistema socioeducativo, representa uma mudança de concepção acerca do papel do (a) adolescente envolvido (a) em ato

6 Cabe ressaltar que, no período mencionado, não houve envio de processos referentes à adolescentes do sexo feminino. No entanto, acredita-se que as reflexões ora apresentadas podem ser aplicadas a ambos os sexos, contemplando a população juvenil como um todo. Por este motivo, na maior parte das vezes, iremos nos referir a este público tanto pelo artigo masculino quanto feminino.

7 Lei Nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. “Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315, de 23 de dezembro de 1991; 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942; 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.”

infracional, concretizando o entendimento deste (a) adolescente como alguém detentor (a) de direitos e de protagonizar sua própria vida, participando ativamente de seu processo socioeducativo.

Deste modo, diante das questões abordadas até este momento, inicialmente se fará uma descrição do PIA e da importância deste instrumento no âmbito da socioeducação, com base nas normativas vigentes, seguida da apresentação de questões observadas pela equipe de Psicologia da Equipe Técnica do CAO Infância e Juventude, por ocasião da realização do trabalho técnico de assessoramento acima mencionado. Ao final, considerando tanto as normativas vigentes com relação às diretrizes para a construção efetiva do planejamento individualizado quanto as observações dos PIA's acessados, será realizada uma reflexão sobre os entraves encontrados e os possíveis impactos para o processo de socioeducação, mais especificamente com relação à construção das subjetividades dos (as) adolescentes.

2. PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA)

A partir da implementação do SINASE, compreende-se que tanto o (a) adolescente quanto sua família se tornam agentes essenciais no processo socioeducativo, necessitando, portanto, de uma abordagem mais sensível às suas demandas por parte dos diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Crianças e Adolescentes (SGDCA)⁸, particularmente do DEGASE no que se refere à construção do planejamento do (a) socioeducando (a). Em outras palavras, a elaboração do PIA pressupõe de construção conjunta – adolescente / família / profissionais das unidades / demais equipamentos – de vínculos e significados, centrados no momento presente e pautados em um projeto de vida para cada socioeducando (a), que surge neste cenário como sujeito atuante capaz de conduzir seu próprio processo de socioeducação. Neste sentido, “o PIA pode ser uma ferramenta extremamente valiosa para o adolescente, desde que seja elaborado com ele, abrindo um espaço de escuta e de aposta num sujeito que vai muito além de um tipo penal” (CFP, 2016, pág. 205). O PIA representa, em última análise, um olhar mais abrangente capaz de considerar as complexidades de cada adolescente, para além da prática do ato infracional, se afastando de uma abordagem meramente punitiva ou judicializante desta pessoa.

Com efeito, o PIA “constitui-se numa importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa” (CONANDA, 2006, pág. 52). Outrossim, de forma mais específica, considerando o contexto da socioeducação,

A elaboração do PIA se inicia na acolhida do adolescente no programa de atendimento e o requisito básico para sua elaboração é a realização do diagnóstico polidimensional por meio de intervenções técnicas junto ao adolescente e sua família, nas áreas:

- a) **Jurídica**: situação processual e providências necessárias;
- b) **Saúde**: física e mental proposta;
- c) **Psicológica**: (afetivo-sexual) dificuldades, necessidades, potencialidades, avanços e retrocessos;

8 Resolução CONANDA Nº 113 e 119, de 19 de abril de 2006. “Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.”

d) **Social**: relações sociais, familiares e comunitárias, aspectos dificultadores e facilitadores da inclusão social; necessidades, avanços e retrocessos.

e) **Pedagógica**: estabelecem-se metas relativas à: escolarização, profissionalização, cultura, lazer e esporte, oficinas e autocuidado. Enfoca os interesses, potencialidades, dificuldades, necessidades, avanços e retrocessos. Registra as alterações (avanços e retrocessos) que orientarão na pactuação de novas metas.

A evolução ou crescimento pessoal e social do adolescente deve ser acompanhado diuturnamente, no intuito de fazê-lo compreender onde está e aonde quer chegar e seu registro deve se dar no PIA (CONANDA, 2006, pág. 52).

Em 2013 foi publicada a Portaria DEGASE N° 154/2013⁹, a partir do constante na Resolução do SINASE – esta aponta que as entidades de atendimento devem apresentar as “normas gerais para a propositura e cumprimento do Plano Individual de Atendimento (PIA)” (CONANDA, 2006, pág. 37). A referida Portaria institui 3 (três) documentos a fim de servirem de referência para a implantação do PIA: Orientações Gerais; Manual de Orientações; e Instrumental (cf. DEGASE, 2013). Tais documentos apontam para a realização de estudo de caso – que tem como foco o (a) próprio (a) adolescente (cf. DEGASE, 2013, pág. 01) –, de auto avaliação por parte do (a) socioeducando (a), e da elaboração do PIA – a partir de metas e pactuações –, além da reavaliação destas etapas.

Durante este processo de construção do planejamento de cada adolescente é fundamental a participação de sua família. Neste sentido, é primordial registrar que se pode considerar família não somente as pessoas com vínculo parental, mas, particularmente, aquelas que são mais significativas na vida do (a) adolescente, a quem ele (a) se refere de modo especial. Além disso, família pode designar todo e qualquer ambiente que proporciona ao (à) adolescente a sensação de um lar – evidenciando uma conotação afetiva –, não sendo possível, igualmente, dissociar a família da convivência comunitária, uma vez que esta sensação de estar em casa ultrapassa o espaço definido por pessoas ou familiares, incorporando também toda a comunidade – a Escola, a rua, a casa, a vizinhança, o cheiro, o barulho etc.. Em outras palavras, família sempre compreende, necessariamente, a convivência comunitária, uma vez que nos referimos à experiência de pertencimento do (a) adolescente, existente tanto em relação a um grupo menor de pessoas quanto à comunidade à qual ele (a) está vinculado (a).

Igualmente importante é a participação da “equipe interdisciplinar de referência – psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, agentes socioeducativos, professores, entre outros” (DEGASE, 2013, pág. 12). Reforça-se a configuração de tanto uma equipe técnica quanto de “um Agente Socioeducativo de Referência para o adolescente” (DEGASE, 2013, pág. 02) durante todo o processo de socioeducação. Neste sentido, “O PIA é um instrumento de trabalho que precisa estar sendo atualizado o tempo todo, porque acompanha as mudanças conseguidas em todos os campos de desenvolvimento do adolescente no período de cumprimento da medida socioeducativa” (DEGASE, 2013, pág. 03): seus aspectos psicológico, social, pedagógico, jurídico e de saúde (cf. DEGASE, 2013, pág. 03).

Outrossim, cabe ressaltar o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro, publicado em 2014 pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA). Este documento apresenta como uma de suas diretrizes a “Valorização do Plano Individual de Atendimento – PIA - como instrumento para salvaguardar o atendimento e acompanhamento personalizado do adolescente” (CEDCA, 2014, pág. 17).

9 Portaria DEGASE N° 154, de 04 de novembro de 2013. “DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DAS DIRETRIZES GERAIS DE IMPLANTAÇÃO DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO - PIA DO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA NO DEGASE. AS QUAIS VISAM ORIENTAR AS EQUIPES DE TRABALHO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.”

Além desta, deve-se observar a publicação do Decreto N° 46.525, de 13 de dezembro de 2018, que aprova o Regimento Interno do DEGASE. Com base nas diretrizes deste documento, que destina uma seção exclusiva ao PIA¹⁰, todo (a) adolescente em cumprimento de MSE, tal qual seus familiares, deve participar da elaboração e do desenvolvimento de seu planejamento. Para mais, o PIA começa a ser construído desde o ingresso do (a) adolescente em unidade de internação provisória, passando pela inclusão de um Projeto Terapêutico Singular (PTS) – quando houver tal instrumento – e refletindo as conquistas do (a) socioeducando (a) em todas as áreas de seu desenvolvimento durante o processo socioeducativo (cf. DEGASE, 2019, pág. 39-40). Além disso, o PIA repercute de inúmeras outras formas sobre o (a) adolescente, como, por exemplo, quando é passível de ser um atenuante na aplicação de sanções disciplinares aos (às) socioeducandos (as) em cumprimento de MSE, em função do bom desempenho das metas estabelecidas, conforme exposto no artigo 114 da Portaria citada acima (cf. DEGASE, 2019, pág. 104-105).

Visivelmente, o PIA é contemplado por variadas normativas que reforçam a fundamental importância deste planejamento no processo de socioeducação. O PIA evidencia, efetivamente, a individualidade de cada adolescente, significando a própria essência da MSE. Para mais, deve ser um documento que apresente claramente quais são os projetos para um (a) determinado (a) socioeducando (a) e sua família. Neste sentido, a observação dos PIA's efetivada pela equipe de psicologia da Equipe Técnica do CAO Infância e Juventude se apresenta como um importante indicador de como tem ocorrido, a partir de um recorte específico, a elaboração deste instrumento, de modo que se possa, posteriormente, fundamentar análises e reflexões acerca de possíveis repercussões sobre o processo de socioeducação.

3. O PIA NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE RESTRIÇÃO E PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

A partir da observação dos PIA's como documentos anexados aos processos dos adolescentes enviados à 2ª PJEMSE, foi possível observar alguns aspectos referentes à elaboração dos planejamentos dos adolescentes durante o período de cumprimento de MSE. Neste sentido, categorizou-se tal observação em 3 (três) eixos: Estrutura do documento; Amplitude e articulação; e Subjetividade.

3.1 ESTRUTURA DO DOCUMENTO

A estrutura dos PIA's, de um modo geral, se apresenta de forma notoriamente estática, dificultando a observação do aspecto dinâmico inerente aos planejamentos. Evidentemente, no período que o (a) adolescente se encontra em uma unidade socioeducativa, inúmeras particularidades podem surgir. Estas podem se referir, por exemplo, à adaptação e adesão do (a) mesmo (a) ao processo de socioeducação, à resignificação dos vínculos familiares e comunitários pré-existentes à entrada no DEGASE, e às variadas percepções e sensações decorrentes da convivência com os (as) demais socioeducandos (as) e funcionários na unidade. Nesta perspectiva, é essencial que o

10 Capítulo III, Seção II, artigos 28 e 29.

PIA possa transparecer toda essa variedade de detalhes, própria de cada adolescente, de modo a acompanhar regularmente as mudanças decorrentes do trabalho de socioeducação realizado.

No entanto, os PIA's então observados parecem transparecer mais uma fotografia do que propriamente imagens em movimento de todo este contexto, deixando de oferecer, justamente, uma compreensão processual do trabalho desenvolvido junto aos adolescentes, bem como do próprio desempenho dos mesmos durante o período de cumprimento da MSE. Do mesmo modo, registros pontuais nos PIA's podem fazer com que a dinamicidade do cumprimento da MSE não seja efetivamente comunicada aos demais atores, como, por exemplo, os membros do Ministério Público ou outros técnicos de unidades para as quais o (a) adolescente venha a transitar posteriormente. Além disso, esta ausência pode também trazer prejuízos na própria compreensão e adesão, por parte do (a) adolescente, de seu processo socioeducativo.

Evidentemente, conforme abordado anteriormente, o PIA é, concretamente, o planejamento elaborado e efetivado continuamente junto ao (à) adolescente e sua família, sendo importante que tal documento traduza o caminho percorrido no cumprimento da MSE, apontando os sucessos e fracassos em tal empreitada. Deixar de oferecer, justamente, aspectos essenciais referentes ao desenvolvimento do (a) adolescente, pode trazer dificuldades para este (a) e sua família, bem como para toda a comunidade socioeducativa. Tal como preconizado pela Resolução do SINASE, "A evolução ou crescimento pessoal e social do adolescente deve ser acompanhado diuturnamente, no intuito de fazê-lo compreender onde está e aonde quer chegar e seu registro deve se dar no PIA" (CONANDA, 2006, pág. 52).

3.2 AMPLITUDE E ARTICULAÇÃO

Com relação à extensão e alcance dos planejamentos, em geral suas metas e procedimentos aparentam não se estender além de impressões iniciais. Neste sentido, a carência de maiores informações pode fazer com que o alcance objetivado com a elaboração do PIA não se estenda, padecendo em informações pontuais que parecem não ser profundamente desenvolvidas. Em alguns casos parece haver, ainda, uma desconexão entre o problema identificado, a intervenção necessária e a meta a ser alcançada, caracterizando alguns planejamentos por uma ausência de ligação entre tais etapas. Mesmo nos casos em que se identifica, dentro dos processos então observados, a presença de mais de um PIA, referentes a períodos distintos, é possível notar a ausência de continuidade entre eles.

Da mesma forma, a falta de uma continuidade natural nos PIA's aparece, inclusive, em situações variadas, como quando se tem o mesmo profissional atendendo ao caso e, igualmente, quando se tem diferentes técnicos da mesma categoria profissional atuando. Além disso, os PIA's observados também parecem não transmitir a importante atuação complementar entre as diferentes áreas do conhecimento no atendimento integral aos adolescentes (cf. CONANDA, 2006, pág. 53).

Outrossim, os PIA's também transparecem dificuldades no que tange à participação das famílias no processo socioeducativo. Igualmente, nota-se a ausência da inclusão de demais atores do sistema socioeducativo na elaboração dos planejamentos, como, por exemplo, agentes de segurança socioeducativos, professores ou outro profissional de referência. Deve-se registrar, ainda, a carência de informações relativas à descrição do trabalho realizado junto à rede de proteção, em especial os equipamentos de saúde.

3.3 SUBJETIVIDADE

Nos PIA's, a questão da individualidade, que vem a ser um aspecto essencial a tal instrumento, em muitas ocasiões parece não ser observada. Alguns PIA's não se atêm sobre a particularidade de cada adolescente, apresentando-se silentes naquilo que é próprio de toda pessoa: sua subjetividade. É notória a ausência de um planejamento que leve em consideração as idiosincrasias de cada socioeducando, sua maneira própria de perceber seu processo de socioeducação e de dar sentido a este. Tal aspecto, crucial no que tange às respostas do (a) adolescente às MSE's, aparenta não ser contemplado. Isso parece não atender ao exposto na Resolução do SINASE: "A ação socioeducativa deve respeitar as fases de desenvolvimento integral do adolescente levando em consideração suas potencialidades, sua subjetividade, suas capacidades e suas limitações, garantindo a particularização no seu acompanhamento" (CONANDA, 2006, pág. 48).

Deve-se acrescentar que o processo de autonomia e responsabilização, fundamental em um trabalho pautado em uma perspectiva de apresentação de outras possibilidades para o socioeducando, parece ausente, e os PIA's carecem, de um modo geral, da participação ativa do adolescente, fator essencial para o esquadriamento de cada caso. Nos PIA's observados, questões relacionadas à atuação dos adolescentes em seus planejamentos pouco são evidenciadas. Conforme descrito na Resolução do SINASE:

As ações socioeducativas devem exercer uma influência sobre a vida do adolescente, contribuindo para a construção de sua identidade, de modo a favorecer a elaboração de um projeto de vida, o seu pertencimento social e o respeito às diversidades (cultural, étnico-racial, de gênero e orientação sexual), possibilitando que assuma um papel inclusivo na dinâmica social e comunitária. Para tanto, é vital a criação de acontecimentos que fomentem o desenvolvimento da autonomia, da solidariedade e de competências pessoais relacionais, cognitivas e produtivas (CONANDA, 2006, pág. 52).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PIA é um instrumental essencial à socioeducação, oferecendo ao (à) adolescente e sua família a oportunidade de participarem ativamente deste processo, ampliando, com isso, as possibilidades de um efetivo alcance dos objetivos inerentes à socioeducação. Conforme exposto pelo DEGASE, "o que importa é que o educando seja o protagonista desta história e seja o agente ativo da definição de objetivos para si mesmo" (DEGASE, 2013, pág. 04).

Deste modo, o presente artigo apresentou inúmeros argumentos em favor da construção do efetivo planejamento individual do (a) adolescente, existente na legislação vigente. A partir disso, considerando a importância do PIA para o processo socioeducativo, a proposta executada pela equipe de Psicologia da Equipe Técnica do CAO Infância e Juventude, no que tange à observação dos PIA's, possibilitou a compreensão de como tal planejamento é efetivamente elaborado e apresentado em seu processo, fornecendo significativas informações acerca do registro das ações, encaminhamentos e metas realizados durante o cumprimento da MSE. Neste sentido, acreditamos que as reflexões que se seguem possam contribuir para qualificar a discussão acerca do atendimento em socioeducação ofertado à população juvenil do Estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, pode-se pensar sobre a importância de iniciativas de proposição a discussões que se apontem como relevantes, como esta relativa ao PIA no âmbito socioeducativo. O trabalho de assessoramento técnico desenvolvido pela equipe de Psicologia da Equipe de Técnica do CAO Infância e Juventude do MPRJ abrange justamente a observação, a percepção e a concretização de discussões de temáticas essenciais à garantia de direitos do público infante-juvenil. No caso em tela, pode-se considerar o PIA como um direito do (a) adolescente que se encontra em cumprimento de MSE e instrumento essencial para a efetiva realização deste trabalho.

Deste modo, pode-se afirmar que a ausência de planejamento para com um (a) adolescente e sua família no âmbito da socioeducação pode levar a danos significativos no processo de ressocialização, acarretando em desgastes com possíveis efeitos prejudiciais ao público atendido. Por exemplo, um (a) adolescente que, ao ser submetido (a) a um processo de socioeducação, se depara com a ausência de planejamento individual, pode não compreender ou mesmo não aderir à socioeducação, prejudicando a si mesmo (a) e desperdiçando um importante tempo de sua vida.

Notoriamente, parece haver inúmeros desafios de se articular a realidade das unidades que executam as MSE's com o determinado nas normativas vigentes. O que podemos observar no presente artigo, comparando as orientações legais acerca do PIA com a concretização do mesmo no contexto dos processos dos adolescentes enviados à 2ª PJEMSE, para a reavaliação da MSE, é um expressivo afastamento entre ambos. Neste sentido, é fundamental que se atente para a condicionalidade dos PIA's na realização do processo socioeducativo, com fins de dirimir tal distância.

Outrossim, pode-se afirmar que um planejamento, a medida em que progride no tempo, necessita ser atualizado conforme a mudança das circunstâncias, dos avanços e retrocessos presentes no processo de socioeducação. Deste modo, as transformações que ocorrem tanto no (a) adolescente como no contexto ao seu redor devem constar no PIA, uma vez que podem alterar o planejamento originalmente elaborado. Além disso, deve-se observar que os diversos aspectos envolvidos neste contexto, em especial os de natureza psicológica, são dinâmicos, e a devida atenção e consideração deles pode ser um diferencial na adesão, por parte do (a) adolescente, de seu projeto pessoal de mudança.

Cabe sinalizar também que a ausência da participação da família, da rede de proteção e das demais pessoas e/ou organizações de referência do (a) adolescente pode dificultar o manejo técnico, por parte das equipes técnicas das unidades de socioeducação, junto às relações que os (as) adolescentes possuem com seus familiares, bem como com suas comunidades de referência. Ao não participar do processo socioeducativo, a família termina por exercer um papel secundário, e tal situação contraria o princípio básico do fortalecimento de vínculo do (a) adolescente com sua família. Por sua vez, a ausência da manutenção dos vínculos comunitários do (a) adolescente pode acarretar em prejuízos quanto à organização e preservação da identidade do público juvenil. Com isto, o (a) adolescente pode encontrar mais dificuldades em se sentir amparado (a) socialmente e enxergar na família e comunidade o apoio necessário para sua ressocialização.

Deve-se acrescentar que muitos dos principais vínculos afetivos do (a) adolescente, tal como papéis sociais significativos para qualquer indivíduo, perpassam, em especial, pela família, e estas relações, muitas vezes, estão demasiadamente desgastadas dentro da realidade do público atendido pelo Sistema Socioeducativo. De acordo com a Resolução do SINASE:

Tudo que é objetivo na formação do adolescente é extensivo à sua família. Portanto, o protagonismo do adolescente não se dá fora das relações mais íntimas. Sua cidadania não acontece plenamente se ele não estiver integrado à comunidade e compartilhando suas conquistas com a sua família (CONANDA, 2006, pág. 49).

Ademais, deve-se observar que a adolescência se caracteriza por ser uma fase bastante conturbada e crítica da vida de uma pessoa. Conturbada por envolver uma série de mudanças físicas, a entrada na puberdade, o desenvolvimento da sexualidade madura, alterações hormonais, mudanças corporais etc., e crítica porque é nesse estágio que a pessoa começa a fortalecer sua própria identidade de um modo mais maduro e independente, buscando um lugar dentro da sociedade e diante de si, testando seus limites e aprendendo na relação com o seu meio ambiente.

Neste sentido, a ausência de uma atenção à construção da subjetividade de cada adolescente pode implicar em uma despersonalização do (a) mesmo (a), que deixa de ser reconhecido (a) em sua singularidade durante o cumprimento de MSE. Uma consequência disso é o (a) adolescente deixar de ter como referência a própria individualidade, devido ao atendimento serializado, o que pode vir a ser bastante danoso ao público alvo da socioeducação. O (a) adolescente se encontra em fase de desenvolvimento de sua identidade – perante a si próprio e aos outros – e tal contexto pode dificultar demasiadamente esse processo. Além disso, não contemplar a individualidade do (a) adolescente pode demonstrar que o (a) mesmo (a) não seria compreendido (a) como uma prioridade, o que pode ter impactos negativos sobre a adesão do (a) mesmo (a) junto ao processo de socioeducação. É essencial que o PIA tenha sentido para o (a) adolescente e sua família, e que estes possam se reconhecer em tal planejamento.

Por fim, pode-se sinalizar que a inobservância de inúmeros aspectos referentes ao PIA, tal como alguns elencados ao longo deste trabalho, se apresenta, sobretudo, como um relevante entrave à todo processo de desenvolvimento socioeducativo de adolescentes em cumprimento de MSE. Neste sentido, a possibilidade concreta de socioeducação parece passar, necessariamente, por um efetivo planejamento individual, sem o qual os (as) adolescentes em cumprimento de MSE permanecem sujeitos à massificação ou mesmo à anulação de suas próprias subjetividades.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei Federal Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília-DF, 1990.

_____. Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Brasília-DF, 2012.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo – SINASE. Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA). Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CEDCA, 2014.

DEGASE. Plano Individual de Atendimento – PIA: Orientações Gerais para implantação do Plano Individual de Atendimento – PIA, Manual para preenchimento do Instrumental de Estudo de Caso e elaboração do Plano Individual de Atendimento, e Instrumental para realização do Estudo de Caso e Plano Individual de Atendimento – PIA. Rio de Janeiro: Governo do Estado. Secretaria de Estado de Educação. Departamento Geral de Ações Socioeducativas. 2013.

DEGASE; Governo do Estado; Secretaria de Estado de Educação. Regimento Interno do Departamento Geral de Ações Socioeducativas: Parâmetros para a criação dos Regimentos Internos dos Centros de Atendimento Socioeducativo de Internação, Internação Provisória e Semiliberdade do DEGASE. 2019.

LAZZAROTTO, Gislei Domingas Romanzini ... [et al.]. Medida socioeducativa: entre A & Z. UFRGS: Evangraf. 2014.

MELGAÇO, Paula. ALMEIDA, Bruna Rocha de. O Plano Individual de Atendimento (PIA) nas Medidas Socioeducativas: para o adolescente, com o adolescente ou sobre o adolescente? In: Conselho Federal de Psicologia (CFP). MOREIRA, Jacqueline de Oliveira. SALUM, Maria José Gontijo. OLIVEIRA, Rodrigo Torres. Estatuto de Criança e do Adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades. Brasília. 2016.

ATENDIMENTO INICIAL AOS (AS) ADOLESCENTES A QUEM SE ATRIBUI AUTORIA DE ATO INFRACIONAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Flávia Alt do Nascimento¹

Kelly Murat Duarte²

Liliane Irencio Brotto³

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar, a partir da atuação profissional das subscritoras no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CAO Infância MPRJ), breve análise acerca do fluxo de atendimento ao(a) adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional desde a apreensão, atendimento inicial, até o ingresso nas unidades socioeducativas localizadas no município do Rio de Janeiro.

As reflexões a serem apresentadas se inserem enquanto parte do trabalho de assessoramento técnico prestado pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude/MPRJ aos Promotores de Justiça com atribuição na matéria infracional na Capital Fluminense. Esse processo de assessoramento, que abrange a realização de vistorias técnicas previstas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁴, de reuniões com diversos representantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)⁵, e de outras, porventura, solicitadas pelo Parquet Fluminense, o que vem possibilitando a identificação de elementos fundamentais para a realização de análises e estudos acerca do sistema socioeducativo.

A partir de um planejamento prévio, os documentos técnicos vem apresentando importantes questões acerca da realidade do atendimento realizado ao (à) adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional, o que remete à necessidade de avaliar como a política de atendimento socioeducativa vem sendo executada no Estado do Rio de Janeiro.

No que diz respeito ao atendimento inicial, é fundamental ressaltar que a equipe de Serviço Social do CAO Infância MPRJ vem, ao longo dos anos, analisando os aspectos que envolvem o atendimento realizado ao (à) adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, sendo apresentado na análise

1 Assistente Social do CAO Infância MPRJ, pós graduada em Direito da Infância e Juventude pelo Instituto de Educação e Pesquisa do MPRJ.

2 Assistente Social do CAO Infância MPRJ, mestra em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica - PUC/RIO.

3 Assistente Social do CAO Infância MPRJ especialista em Serviço Social e Saúde pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

4 Trata-se de processo de fiscalização realizado pelas representações ministeriais em atendimento à periodicidade bimestral estabelecida na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP nº 67/2011, alterada pela Resolução nº 97/2013, que dispõe sobre a "Uniformização das fiscalizações em unidade de cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade pelos Membros do Ministério Público", prevendo ainda o assessoramento técnico especializado nas áreas de Serviço Social e Psicologia.

5 Resolução do CONANDA nº 113 de 19 de abril de 2006.

sintética⁶ acerca das unidades de atendimento socioeducativo do DEGASE (2018) questões primordiais sobre a operacionalização do fluxo de atendimento inicial executado na Capital Fluminense. A importância desse debate reside no fato de que a realização do atendimento inicial de forma integrada e articulada, como salienta Lima (2013), é a porta de entrada e ao mesmo tempo o cerne que pode movimentar e mobilizar todo o funcionamento do sistema de atendimento socioeducativo.

Quanto ao ingresso nas unidades de atendimento socioeducativo, muito se sabe sobre a realidade de superlotação especialmente nas unidades que executam a medida socioeducativa de internação, onde se identificam violações de direitos, sobretudo quanto à falta de condições de acomodação, salubridade, habitabilidade, fornecimento de insumos básicos, bem como de acompanhamento técnico. Apesar de o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro (2015-2024) ratificar a capacidade de atendimento prevista pelas Resoluções do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) nº 46/1996 e nº 119/2006, para até 40 (quarenta) adolescentes nos espaços de privação de liberdade, a realidade do sistema socioeducativo vai de encontro ao que está estabelecido nas normativas.

Com o intuito de disciplinar os procedimentos administrativos, sobretudo para o ingresso e transferência de adolescentes inseridos em unidades de privação de liberdade na Capital Fluminense, foi criada a Central de Regulação de Vagas (CRV)⁷. Desse modo, compreender a relação que se estabelece entre o atendimento inicial e a possível aplicação de medidas socioeducativas é fundamental para que possamos apreender o cenário ora identificado no Município do Rio de Janeiro, destacando seus avanços e entraves.

Para apresentação do proposto, tomamos como base informações coletadas nas vistorias técnicas realizadas pela equipe de Serviço Social do CAO Infância e Juventude/MPRJ nos seguintes locais de gestão do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE)⁸ unidade de privação de liberdade feminina - Centro de Socioeducação Professora Macaré Evaristo e o espaço destinado para o pernoite dos adolescentes do sexo masculino apreendidos que ainda serão apresentados à autoridade judiciária - Anexo- CENSE Professor Anísio Spínola Teixeira⁹; e ao Núcleo de Audiência e Apresentação (NAAP)¹⁰. Acrescentamos, ainda, o processo de assessoramento técnico realizado à Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude Infracional da Capital (PJTICIJ/Capital), visando tratar do fluxo de atendimento inicial realizado entre o DEGASE e Segurança Pública, bem como para a permanência dos (as) adolescentes no sistema socioeducativo com a operacionalização do fluxo implementado através da Central de Regulação de Vagas (CRV)¹¹.

6 A Ordem de Serviço CAOPJJ n° 01/2017, de 09 de outubro de 2017, classifica os tipos de documentos técnicos a serem produzidos pela equipe técnica do CAO Infância, dentre os quais estão dispostos no Art. 11: As peças técnicas mencionadas na presente Ordem de Serviço são classificadas em: Síntese Informativa, Informação Técnica, Orientação Técnica, Relatório Técnico, Síntese Avaliativa e Análise Sintética. A Análise Sintética consiste na avaliação de aspectos específicos de determinada política de atendimento ao público infanto-juvenil, contendo informações de um conjunto mais restrito de variáveis e indicadores, eleitos para atender a uma demanda mais definida e limitada. Apresenta um recorte específico quanto a aspectos que interferem na qualidade de determinada política de atendimento. Também apresenta sugestões e estratégias que podem ser incorporadas na atuação ministerial para promover a adequação da política ao nível microterritorial e municipal.

7 No Estado do Rio de Janeiro, a Central de Regulação de Vagas do DEGASE foi criada e regulamentada a partir de um acordo homologado em audiência realizada na Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMSE), em 5 de maio de 2017, no qual, assinaram duas juízas da área da infância e juventude, além de representante do Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Estado e DEGASE.

8 Órgão do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, vinculado à Secretaria de Estado e Educação (SEEDUC), responsável pela execução das medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade aos (às) adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional. Para apresentação nesse artigo foi escolhido um nome fictício.

9 Conforme mencionado na nota acima, para o espaço de pernoite também foi elegido nome fictício. Destaca-se que apesar da denominação utilizada, o local está situado em área distante da unidade de acatamento e internação provisória Centro de Socioeducação Professora Anísio Spínola Teixeira, ainda que esteja vinculado administrativamente à referida unidade de atendimento.

10 Inaugurado em 1º de junho de 2016, fruto de parceria entre o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ), o Ministério Público (MPRJ), a Defensoria Pública (DPERJ), a Polícia Civil (PCRJ) e a Prefeitura do Rio de Janeiro, através do Termo de Cooperação Técnica para a Reestruturação das Audiências de Apresentação dos Adolescentes em Conflito com a Lei e do Ato Infracional de Instituição do Núcleo de Audiência de Apresentação da Comarca da Capital.

11 Para compreender como materializou este recurso foram realizadas análises das atas de duas audiências realizadas no ano de 2019, na Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMSE).

2. FLUXO DE ATENDIMENTO INICIAL

a) Previsões Legais para o Atendimento Inicial

A previsão do atendimento inicial encontra-se amparada nas normativas afetas ao tema, como a Lei Federal nº 8.069/1990 que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Federal nº 12.594/2012 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). A primeira, em seu Artigo 88, inciso V apresenta como diretrizes da política de atendimento a *integração operacional de órgão do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a este adolescente.*

Na mesma direção, a Lei nº 12.594/2012 assegura a implantação de um núcleo de atendimento inicial como forma de dar agilidade ao atendimento inicial de adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional:

Artigo 4º, VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V, artigo, 88, ECA.

Artigo 5º, VI – cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a quem foi aplicada medida socioeducativa.

Pelo exposto, é possível identificar que a implementação de um Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) prevê funcionamento em tempo integral em esquema de plantão, inclusive em finais de semana e feriados, e a articulação entre órgãos que integram a rede do SGDCA, como a Segurança Pública, Sistema de Justiça, Secretaria Municipal de Assistência Social, Órgão Gestor da Política de Atendimento Socioeducativo, Secretaria Municipal e Estadual de Educação, Secretaria Municipal e Estadual de Saúde, Conselho Tutelar, entre outros. Ademais, o NAI tem por objetivo garantir os princípios de excepcionalidade e brevidade da internação provisória, visando impedir que os (as) adolescentes permaneçam internados (as) quando a lei não o exigir ou permaneçam privados de liberdade por período superior ao previsto nas normativas vigentes.

A articulação e integração das ações que irão constituir o trabalho desenvolvido no interior do NAI vão muito além do que a proximidade física dos parceiros e a disponibilidade do serviço a ser prestado por cada um. Conhecer as ofertas e possibilidades do trabalho de cada área, estabelecer de forma dinâmica onde cada um começa e termina as suas ações, mas, sobretudo, como esses se integram, se apoiam e se complementam, de forma concomitante e/ou continuada é essencial. [...] Sem uma rede bem “azeitada” o NAI não acontece, os resultados não são alcançados (LIMA, 2013, p. 26).

A proposta do NAI indica que o fluxo de atendimento ao (à) adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional tem início a partir do momento em que a Segurança Pública apreende o (a) adolescente, devendo este (a) ser encaminhado (a) ao núcleo para atendimento pelos órgãos que o

integram. Nesse processo inicial está prevista a execução de atendimento e orientação ao (à) adolescente e sua família, o que possibilita que o fluxo possa transcorrer de forma digna, personalizada e segura.

Quanto ao suporte e estrutura para desempenho efetivo desta política de atendimento, destacamos que o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (2014-2023) apresenta como prioridade a implantação do atendimento inicial Integrado através do Núcleo de Atendimento Integrado¹², visando favorecer a melhoria e a efetividade do atendimento socioeducativo em caráter célere e adequado ao (à) adolescente autor (a) de ato infracional.

Desse modo, a implantação e ampliação de NAI's nas Capitais, Distrito Federal e Municípios das Regiões Metropolitanas estão asseguradas do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, embora ainda não ocupe o espaço que lhe cabe dentro do SINASE. Parcialmente implantado com a articulação apenas do Sistema de Justiça, os núcleos de atendimento integrados ainda não atingiram todas as capitais¹³, dentre elas a do Rio de Janeiro.

Em consulta ao atendimento inicial realizado em outras Unidades Federativas, identificamos espaços próprios e com vagas estabelecidas exclusivamente para dar celeridade ao processo de apuração do ato infracional, conforme observado, dentre outros Estados, na Capital Nacional e nos demais localizados na Região Sudeste: São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo¹⁴.

Ainda sobre a celeridade do atendimento inicial que vem sendo observada em outros estados, Oliveira (2019) salienta que

Cabe pontuar a apresentação rápida de alguns estados, como o caso de Minas Gerais e Distrito Federal, onde existem mecanismos que desenvolvem tal atividade. O Tribunal de Justiça- MG possui, desde o ano de 2008, o Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente autor de ato infracional de Belo Horizonte (CIA-BH). (OLIVEIRA, 2019, p.185).

No Estado do Rio de Janeiro, a previsão para execução de programas e ações destinadas ao atendimento inicial de adolescente apreendido (a) para apuração de ato infracional também se apresenta no âmbito do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro (2015-2024) enquanto uma das ações que integra o objetivo Qualificação do Atendimento Socioeducativo: *“Implementar em todas as Comarcas da Vara e Infância e Juventude e, gradativamente, em todos os municípios os Núcleos de Atendimento Integrado (NAI) ao adolescente que se atribua ato infracional”* (2015, p. 64).

Diante da relevância da implantação do NAI e dos diversos entraves ocasionados pela ausência de um fluxo de atendimento inicial aos adolescentes, o Rio de Janeiro criou o NAAP que pode ser identificado como uma proposta de atendimento com base nas determinações previstas pelo ECA acerca da audiência de apresentação, tão logo o (a) adolescente envolvido (a) em prática de ato infracional seja apreendido (a) pela autoridade policial. Entretanto, a estratégia criada no município do Rio de Janeiro ainda está distante de contemplar, na plenitude, os aspectos previstos para o funcionamento de um NAI

12 O Atendimento integrado também apresenta as seguintes nomenclaturas: CIA - Centro Integrado de Atendimento e NAM - Núcleo de Atendimento Multidisciplinar ou Interdisciplinar.

13 O Levantamento SINASE, publicado anualmente pelo Ministério dos Direitos Humanos, ainda não traz o panorama da cobertura do atendimento inicial por unidade federativa, informando apenas os dados gerais de todos os Estados.

14 O Levantamento Anual SINASE (2018) destacou que São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Ceará, Distrito Federal e Espírito Santo apresentam também, nesta ordem, o maior percentual de unidades socioeducativas. Só a Região Sudeste concentra 45,7% das unidades de atendimento (p.12).

b) O Cenário do Município do Rio de Janeiro: a estrutura e o atendimento no Núcleo de Audiência e Apresentação (NAAP)¹⁵

A criação do NAAP apesar de reestruturar o processo de realização de audiências de apresentação dos (as) adolescentes a quem se atribui a autoria de ato infracional, apresenta funcionamento diferenciado do previsto para execução de um NAI. O primeiro aspecto que merece destaque refere-se ao funcionamento do núcleo que não prevê atendimento em horário integral organizado com execução de plantão noturno e aos finais de semana o que contribui para a não apresentação à autoridade judiciária em tempo célere conforme previsto no Artigo 175, inciso I, do ECA: “*sendo impossível a apresentação imediata, a autoridade policial encaminhará o adolescente à entidade de atendimento, que fará a apresentação ao representante do Ministério Público no prazo de 24 (vinte e quatro) horas*”.

Desse modo, o fluxo de atendimento realizado considera os aspectos que envolvem o momento da apreensão do (a) adolescente e a tramitação documental necessária entre a Delegacia Policial responsável pela lavratura do procedimento e a Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente (DPCA). A apresentação ao NAAP será realizada através da DPCA, que poderá encaminhar os (as) adolescentes em dias úteis, independentemente do horário da apreensão, até às 10h para audiência de apresentação¹⁶.

No impedimento da realização do traslado do (a) adolescente até o horário estabelecido, os (as) adolescentes permanecerão na unidade policial ou serão encaminhados (as) para o local de pernoite - Anexo-CENSE Professor Anísio Spínola Teixeira, os adolescentes do sexo masculino e para unidade de privação de liberdade CENSE Professora Macaé Evaristo, as adolescentes do sexo feminino. Ocorrida esta transferência, a apresentação dos (as) adolescentes à autoridade judicial se realizará, somente, no dia útil subsequente. Nas apreensões realizadas nos finais de semana e feriados, o atendimento não é realizado pelo NAAP, tendo em vista que o Núcleo funciona de segunda a sexta feira, no horário de expediente forense. Nestes casos, a apresentação do (a) adolescente será realizada no Plantão Judiciário.

Tal organização e planejamento de atuação realizada pelo NAAP traz impacto, tanto no cumprimento do Artigo 175, §1º do ECA mas, também, no fluxo a ser realizado pela repartição policial especializada (Artigo 172). Dentre os entraves identificados, observa-se fragilidades nas informações referentes ao registro de adolescentes que ingressaram para pernoite no Anexo-CENSE Professor Anísio Spínola Teixeira e, em alguns casos, morosidade no atendimento efetuado por algumas Delegacias Policiais no processo de registro do auto de infração.

Considera-se importante destacar que a Portaria PCERJ nº 874/2018 orienta os procedimentos que devem ser adotados pela autoridade policial no momento da apreensão:

Art. 3ª – Em caso de apreensão de adolescente em flagrante de ato infracional, após a lavratura do procedimento, a autoridade policial providenciará o seu encaminhamento à Justiça, via Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), fazendo inserir no procedimento o status de “Enviado à justiça” no Sistema de Controle Operacional (SCO) e remetendo à unidade policial especializada, junto ao adolescente apreendido, o procedimento, as comunicações de apreensão ao Juízo competente, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, acompanhados da respectiva guia de remessa.

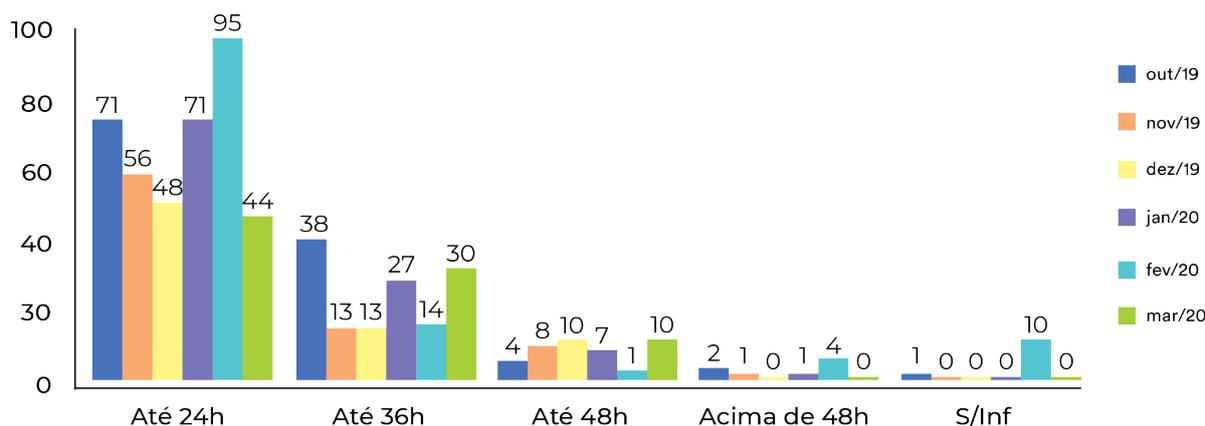
¹⁵ A equipe de Serviço Social do CAO Infância realizou visita técnica às dependências do NAAP em 21 de outubro de 2019, sendo possível observar o funcionamento e fluxo de atendimento realizado. O NAAP está localizado nas instalações do Plantão Judiciário do Fórum Central do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). A estrutura física do Núcleo é composta por 12 salas divididas em administrativas, atendimento técnico, oitiva do Ministério Público, atendimento da Defensoria Pública, cartório,arceragens para os (as) adolescentes e quartos para o pernoite dos magistrados.

Dos dados consultados através dos registros de entrada de adolescentes identificamos que os ingressos realizados no período compreendido entre os meses de outubro de 2019 a março de 2020, totalizavam o atendimento a 583 (quinhentos e oitenta e três) adolescentes que foram encaminhados para o local de pernoite e posteriormente apresentados ao NAAP e/ou Plantão Judiciário, em virtude da impossibilidade de apresentação em tempo célere à autoridade competente.

Em consulta as datas e horários em que foram realizados os Registros de Ocorrências e as datas de apresentação do adolescente, observamos alguns entraves no fluxo realizado:

Gráfico 01 - Tempo de Apresentação à Autoridade Judiciária

Tempo de Apresentação à Autoridade Judiciária



Fonte: Planilhas mensais disponibilizadas pelo Anexo-CENSE referente ao período compreendido entre os meses de outubro de 2019 a março de 2020

Conforme é possível observar no gráfico acima, 34% dos adolescentes que ingressaram no local de pernoite no período informado, não foram apresentados à autoridade judiciária em até 24h após a apreensão.

Ainda sobre os dados disponibilizados, observamos que 43 (quarenta e três) unidades policiais registraram apreensão de adolescentes com ingresso no local de pernoite, cabendo destaque para a 007ª DP¹⁷ que, além de registrar o maior quantitativo de apreensões com necessidade de pernoite no Anexo-Professor Anísio Spínola Teixeira - 88 (oitenta e oito) adolescentes apresenta dificuldade na articulação com a DPCA para realizar o traslado e apresentação à autoridade judiciária em tempo hábil.

Importante frisar que a unidade feminina de privação de liberdade - CENSE Professora Macaé Evaristo - não realiza a sistematização dos acautelamentos realizados, o que inviabiliza a identificação de violação de direitos às adolescentes nesse processo de apuração do ato infracional. Ademais, a ausência de espaço para pernoite voltado para as adolescentes do sexo feminino traz alterações no fluxo de inserção nas unidades de atendimento socioeducativo, tendo em vista que as meninas são colocadas em espaço destinado àquelas que já foram apresentadas à autoridade judiciária e que já obtiveram aplicação de medida cautelar e/ou socioeducativa.

A esse respeito, Nascimento salienta que

17

Número fictício para a referida unidade policial que abrange parte do território da Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro.

[...] as meninas são inseridas em unidades de privação de liberdade, sem haver classificação de espaço de atendimento diferenciado daqueles destinados para medida socioeducativa de internação e internação provisória por determinação judicial. A falta de oferta de atendimento para as meninas pelo NAAP denota o tratamento desigual aos adolescentes a quem se atribui a autoria do ato infracional já no início do fluxo de atendimento socioeducativo (NASCIMENTO, 2017, p. 96-97, grifos nossos).

Este cenário também pode ser observado durante vistoria técnica ao espaço do NAAP em que inadequações no espaço físico e nos procedimentos de atendimento voltados para as adolescentes do sexo feminino, conforme exposto no trecho abaixo:

[...] destaca-se que a redução do quadro de profissionais lotados no núcleo, sobretudo de agentes de segurança socioeducativa feminina, vem trazendo impactos para a garantia do atendimento às adolescentes do sexo feminino. Segundo informações coletadas, o quadro de funcionários sofreu alteração após o encerramento do contrato temporário de profissionais, dentre eles, agentes de segurança socioeducativa (BROTTO, DUARTE & NASCIMENTO, 2019, p.05).

A ausência de organização institucional para funcionamento do NAAP com equipe própria em caráter ininterrupto também trouxe rebatimentos para a garantia dos devidos encaminhamentos aos (às) adolescentes liberados (as) pelo Plantão Judicial, que se encontravam desacompanhados (as) dos responsáveis ou representante legal. Nestes casos, observaram-se situações em que estes (as) adolescentes eram encaminhados para unidades de privação de liberdade mesmo diante da determinação judicial para liberação. Em situações como estas, o fluxo de atendimento prevê que os (as) adolescentes sejam encaminhados (as) para serviços de acolhimento institucional após intervenção por parte da equipe técnica para busca de referências familiares¹⁸.

No que se refere à estrutura física do espaço onde está instalado o NAAP, o que se observa vai de encontro às previsões legais onde se aponta a necessidade de alojamentos seguros, dormitórios com banheiros e espaço de higiene e espaço para guardar os pertences pessoais. O local não possui espaço para a higiene dos (as) adolescentes e nem a presença de sanitários que são “substituídos” pelos chamados “bois”¹⁹, negando o acesso a um espaço digno que proporcione privacidade e garanta acomodação enquanto aguardam todo o processo de atendimento e apresentação.

Para o chamado acolhimento inicial (artigo 175 do ECA) será necessário dotar o NAI com espaço de segurança, capaz de acolher em regime fechado o adolescente-meninos e meninas em lugares separados- até a manifestação do promotor e do juiz. Há que se pensar em alojamentos seguros, dormitórios com banheiros e espaço de higiene, e guarda material pessoal, sobremaneira para períodos mais longos nos finais de semana e feriados (LIMA, 2013, p.36, grifos nossos).

18 Para funcionamento o NAAP conta com a seguinte composição de órgãos e quadro de pessoal: pelo TJRJ: 01 Magistrado (podendo ter o número aumentado de acordo com a demanda de atendimento para as audiências de apresentação). Organização por plantão: 01 Comissária da Infância e Juventude. Atuação de segunda a sexta-feira; 03 funcionários no Cartório. Atuação de segunda a sexta-feira; 02 psicólogas e 02 assistentes sociais, às segundas-feiras e 01 psicóloga e 02 assistentes sociais de terça-feira à sexta-feira. Todas são servidoras públicas do TJRJ. Atuação de segunda a sexta-feira; Pelo MPRJ: 01 Promotor de Justiça (podendo ter o número aumentado de acordo com a demanda de atendimento para as audiências de apresentação). Organização por plantão; 04 funcionários de secretaria. Atuação de segunda a sexta-feira; 03 funcionários de secretaria. Atuação de segunda a sexta-feira; Pela DPERJ: 01 Defensor (para audiência, podendo ter o número aumentado de acordo com a demanda de atendimento para as audiências de apresentação). Organização por plantão; 02 Estagiários (para o atendimento a ser realizado com o(a) adolescente que antecede a audiência de apresentação). Atuação de segunda a sexta-feira; Pela SMASDH: 02 educadores sociais de nível médio e 01 supervisora de nível superior (advogada), vinculados por contrato a um projeto da prefeitura municipal, através da organização não governamental Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS). Atuação de segunda a sexta-feira; Pelo DEGASE: 02 profissionais administrativos com atuação de segunda à sexta-feira; 08 agentes de segurança socioeducativo, servidores públicos do DEGASE que atuam em esquema de plantão diariamente. Pela Polícia Civil: 02 Inspectores, com atuação de segunda a sexta-feira.

19 Trata de buracos adaptados no chão da carceragem para a realização das necessidades fisiológicas.

Diante dos aspectos e entraves identificados, torna-se fundamental observar as indicações para o atendimento inicial efetuado através do NAI e a proposta em vigor na Capital Fluminense que vem sendo executada através do NAAP:

Indicações para Funcionamento do NAI	Proposta do Atendimento do NAAP ²⁰
<p>Atendimento articulado e integrado, em um mesmo espaço, entre as instituições: Segurança Pública (Polícia Militar e Civil); Judiciário; Ministério Público; Defensoria Pública; Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação, Saúde, Esporte e Cultura; Órgão Estadual de Atendimento Socioeducativo; Conselho Tutelar; podendo contar, ainda, com outras parceiras;</p>	<p>Indica o atendimento articulado e integrado entre as instituições: Segurança Pública (Polícia Civil); Judiciário; Ministério Público; Defensoria Pública; Secretaria Municipal de Assistência Social e Órgão Estadual de Atendimento Socioeducativo; não dispõe de participação das demais secretarias municipais e do Conselho Tutelar;</p>
<p>Espaços Essenciais para: recepção; acolhida; atendimento da delegacia especializada; atendimento da equipe técnica (Serviço Social e Psicologia); gabinetes, salas para oitivas, atendimentos e audiências (destinadas para MP, Defensoria e Judiciário); alas para acomodação para meninos e meninas; alojamentos com dormitórios, banheiros e guarda de pertences, para e meninos e meninas que necessitem do pernoite; ala para internação provisória e espaços comuns: salas de espera, sala de reunião, cozinha, refeitório e áreas de serviço.</p>	<p>Espaço para o Sistema de Justiça, atendimento técnico, contenção dos (as) adolescentes; área comum; o espaço para pernoite (ANEXO-CENSE GCA) está localizado em área diversa do núcleo e não prevê alojamentos para atendimento feminino, inserindo as adolescentes no CENSE PACGC; Não há, ainda, espaço destinado para a DPCA, impactando no longo período para apresentação após a apreensão.</p>
<p>Funcionamento permanente durante 24h por dia.</p>	<p>Funcionamento no horário predeterminado forense, com o recebimento dos (as) adolescentes, através da DPCA e do ANEXO-CENSE GCA, para apresentação em horário de corte estabelecido para até às 10h. Apreensão realizada após o horário de corte implica no pernoite na unidade socioeducativa CENSE PACGC e/ou no ANEXO-CENSE GCA, sem prever atendimento técnico e/ou familiar no local. Não há funcionamento nos feriados e finais de semana.</p>

Fonte: Análise Sintética: Unidades de Atendimento Socioeducativo da Capital Fluminense, 2018.

Os aspectos identificados no fluxo de atendimento inicial permitem afirmar que muitas violações ocorrem no momento da apreensão do (a) adolescente, antes mesmo destes (as) ingressarem em um programa de atendimento. Sendo assim, considerando o que está previsto nas normativas, bem como nas metas previstas no Plano Estadual Decenal, em relação à criação de NAI, podemos afirmar que o DEGASE e demais atores integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, apesar de realizarem o movimento em prol da qualificação do atendimento e da iniciativa em avaliar e filtrar os (as) adolescentes que cumprirão medida socioeducativa de internação, ainda carece sanar os problemas que ocorrem durante o processo de apuração do ato infracional.

3. A ENTRADA NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: A EXPERIÊNCIA DA IMPLANTAÇÃO DA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS

Como forma de organizar o ingresso de adolescentes nas unidades socioeducativas, Estados como Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Pernambuco, Goiás, Bahia, Rio Grande do Norte, Distrito Federal e Rio Grande do Sul apresentam a experiência da Central de Vagas no âmbito do sistema socioeducativo, visando controlar o ingresso dos (as) adolescentes para que não exceda a capacidade de atendimento e garantir a observância da territorialidade do atendimento.

À Central de Vagas, cabe recepcionar e cadastrar em sistema informatizado dados específicos sobre os (as) adolescentes (considerando as características de cada Estado) e os pedidos de ingresso nas unidades socioeducativas²¹. Para tanto, contam com setor e quadro de pessoal responsável por informar, em até 24h, as vagas e unidades disponíveis para o recebimento de novos (as) socioeducandos (as), através de contato prévio realizado pela autoridade judiciária competente.

Sendo assim, entendemos que o papel a ser desempenhado pela Central de Regulação de Vagas, envolve o cumprimento do art. 40 da Lei nº. 12.594/2012: *“Autuadas as peças, a autoridade judiciária encaminhará, imediatamente, cópia integral do expediente ao órgão gestor do atendimento socioeducativo, solicitando designação do programa ou da unidade de cumprimento da medida”*.

No estado do Rio de Janeiro, a Central de Regulação de Vagas do DEGASE foi criada e regulamentada no ano 2017, a partir de um acordo homologado em audiência realizada na Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMSE)²² visando criar um fluxo de ingresso de adolescentes com determinação judicial para cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade nas unidades do sistema socioeducativo fluminense.

Naquele momento foi definido que a CRV/DEGASE estaria vinculada à Coordenação de Medidas Socioeducativas (CEMSE)²³, supervisionada pela direção geral do DEGASE, fiscalizada por um comitê formado por representantes do Judiciário²⁴, Defensoria Pública²⁵ e Ministério Público²⁶ e que o percentual máximo de adolescentes não deveria exceder à 137% da capacidade informada por cada programa de atendimento. Apesar de tal esforço, a Central de Regulação de Vagas do DEGASE nunca fora operada de fato.

Segundo a CRV/DEGASE, a pontuação a ser constituída para a ocupação de vagas pelos (as) adolescentes é estabelecida a partir de critérios baseados na gravidade do ato infracional praticado, devendo ser destinadas a adolescentes que praticaram atos considerados gravosos, mesmo no caso de inexistência de vaga, respeitando percentual de lotação máximo estabelecido, conforme pode ser observado na tabela abaixo:

21 Em consulta realizada às páginas institucionais dos Estados onde já se identifica a Central de Regulação de Vagas, observou-se que a guia de execução é um dos critérios fundamentais para o ingresso do (a) adolescentes na privação de liberdade, conforme determinado na Resolução nº 165/2012 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). sendo esta exigida no momento em que é disponibilizada a vaga para o atendimento. Outro aspecto também observado, trata da composição de equipe específica com função de fornecer as informações sobre o panorama do atendimento, bem como de alimentar o sistema de informações com a pontuação correspondente ao ato infracional atribuído e classificação em casos de reincidência.

22 Acordo homologado em 5 de maio de 2017, no qual, assinaram duas juízas da área da infância e juventude, além de representante do Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Estado e DEGASE.

23 Segundo o Regimento Interno do DEGASE: Art. 146 - Cabe à Coordenação de Medidas Socioeducativas (CEMSE): a) de posse da documentação acima mencionada, confirmar o cadastramento do adolescente no SIIAD; b) definir a unidade de inserção do adolescente, respeitando a natureza da medida socioeducativa a ele aplicada.

24 Juízo da Vara de Execução de Mediadas Socioeducativas.

25 Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CDEDICA.

26 Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude com matéria infracional da Capital.

Grupo para Natureza do Processo	Sigla	Ponderação
Vida - Homicídios Dolosos (art. 121, caput e/ou §§1º e 2º, CP) e Latrocínio (art. 157, §3º, CP)	V	50
Crimes contra a liberdade sexual (art. 213 e/ou 217-A, CP)	LS	30
Crimes contra o patrimônio (art. 157, §2º, I ou V, CP e art. 159, CP)	P	20
Tráfico (art. 33 e/ou 35 c/c art. 40, IV da Lei 11.343/06 e/ou c/c/ art. 16 da Lei 10.826/2003)	T	15
Outros crimes contra o patrimônio (art. 157, §2º II e/ou, III e/ou IV)	OP	10
Outros	O	1

Fonte: Quadro I - Anexo II da Ata de Audiência que cria e regulamenta a CRV do DEGASE.

Importa salientar que a tabela criada pode gerar dúvidas acerca do preenchimento, tendo em vista que não apresenta a amplitude dos atos que porventura tenham sido cometidos, inclusive, em casos de acumulação de mais de um ato que venha ser praticado e esteja arrolado no mesmo processo.

Observa-se ainda, que a existência de informações desencontradas acerca do processo de apuração do ato infracional, especialmente na Fase do Conhecimento - podendo constar uma informação no Registro de Ocorrência realizado na unidade policial, outra informação na Promoção Ministerial e ainda uma terceira decisão proferida pelo Juízo - também se apresenta como um entrave para "pontuação" deste adolescente. Para atendimento adequado, o setor responsável carece de leitura minuciosa e avaliação dos referidos documentos, bem como de conhecimento específico acerca dos critérios e dos artigos análogos que os atos infracionais possam ser pontuados.

Além da importância de capacitação e orientação sobre os critérios previstos para que a pontuação informada na ficha cadastral do (a) adolescente seja fidedigna ao processo no qual o (a) mesmo (a) esteja vinculado, é fundamental que na documentação exigida e necessária para o ingresso do (a) adolescente nos programas de atendimento conste o ato infracional atribuído ou sentenciado ao adolescente, a fim de evitar possíveis distorções.

Para os casos de empate, verifica-se os critérios previstos no art. 3º, IV do documento que cria e regulamenta a CRV do DEGASE: consumação ou não do ato infracional; antecedência da decisão que decretou a internação e a idade mais baixa, segundo quadro a seguir:

Outras Circunstâncias	Sigla	Ponderação
Apreensão por evasão	A	2
Reincidência	R	5
Idade de 18 a 21 anos incompletos	I	1
Idade de 12 a 17 anos	I	5

Fonte: Quadro II - Anexo II da Ata de Audiência que cria e regulamenta a CRV do DEGASE

A partir das informações dispostas no quadro acima, observa-se que a pontuação mais alta que acarreta a escolha pela internação dos (as) adolescentes mais jovens suscita indagações quanto à utilização do critério etário. Segundo Brotto, Duarte & Nascimento (2019, p.03) a lógica presente no ECA protege os mais jovens, como as crianças até 12 anos incompletos, que não são alvo de medidas socioeducativas em caso de cometimento de atos infracionais, mas de medidas de proteção. Ao mesmo tempo, o critério etário privilegia os mais jovens na separação de adolescentes nas unidades de privação de liberdade, visando protegê-los ao considerar aspectos relacionados aos diferentes ciclos de vida.

Nesse sentido, consideramos que privilegiar a privação de liberdade dos (as) mais jovens, em detrimento da aplicação de medidas socioeducativas e protetivas que favoreçam a prevenção e o acesso a direitos pode resultar em violações significativas, que englobam – num cenário de centralização do atendimento em meio fechado na Capital e na Região Metropolitana – a inobservância do direito de meninos e meninas muito jovens à convivência familiar e comunitária.

Ainda sobre a aplicabilidade de uma pontuação ao (a) adolescente que ingressa nas unidades de privação de liberdade, cabe salientar que a reincidência se apresenta como uma questão não discutida institucionalmente por aqueles responsáveis pela operacionalização da Central de Vagas. Para sanar tal óbice, definiu-se institucionalmente que a pontuação referente à reincidência só vem sendo aplicada nos casos em que o adolescente tenha recebido sentença judicial para cumprimento de 02 (duas) internações, independente do ato praticado. Desse modo, adolescentes que tenham apresentado diversas entradas no sistema socioeducativo fluminense, mas que não tenham cumprido medida de internação, não são considerados reincidentes.

Para fins de pontuação nos casos de reincidência, o documento que cria e regulamenta a CRV/DEGASE, define 05 (cinco) pontos para adolescentes de 12 a 17 anos e 01 (um) ponto para adolescente de 18 a 21 anos incompletos. Ou seja, mais uma vez verifica-se a maior pontuação para os adolescentes, em detrimento dos jovens adultos. Cabe ressaltar ainda que a aplicação deste critério no bojo do processo de pontuação dos (as) adolescentes não se apresenta de modo consensual pelo Judiciário e pelo próprio DEGASE.

O debate sobre a reincidência, de acordo com Tejedadas (2005), traz à tona a perspectiva do “*etiquetamento*” do (a) adolescente no sistema socioeducativo, uma vez que:

O adolescente reincidente ocupa lugar específico no Sistema, com unidade de internação própria, onde os controles e a perspectiva prisional são acentuados. Por outro lado, no momento da aplicação da medida socioeducativa, a reincidência e o descumprimento de medidas anteriores, em meio aberto, certamente são motivadores da aplicação de medida mais gravosa (TEJADAS, 2005, p.52).

Nesse sentido, a discussão acerca da reincidência se mostra de fundamental relevância, uma vez que se apresenta como um dos critérios para verificar se o sistema socioeducativo tem cumprido seus objetivos sendo, muitas vezes, disseminada como argumento para marcar o insucesso individual do adolescente.

Recebida a sua pontuação, o adolescente deverá ser encaminhado para uma unidade socioeducativa que possua vaga. Contudo, esse processo é marcado por entraves relacionados ao acesso à guia de execução da MSE, por exemplo, que vinha sendo enfrentado através de decisão subjetiva de profissionais do DEGASE em buscar, através de meios próprios, o documento supracitado. Tal fato demonstra a urgência de que o sistema de justiça juvenil da capital se informatize, evitando que a burocracia institucional acarrete ainda mais violações de direitos desses adolescentes e jovens, bem como para seus servidores

Cabe ressaltar que a própria ata de audiência que cria a CRV/DEGASE prevê no art. 3º, VII, a impossibilidade de inserção do adolescente no DEGASE sem a documentação necessária, a saber: guia de execução própria expedida pelo Juízo competente. Na mesma direção, o Regimento Interno do DEGASE determina em seu art. 145 que:

A internação do adolescente no Centro de Atendimento Socioeducativo se efetivará apenas se acompanhada de cópia da decisão judicial escrita, certidão de trânsito em julgado, se for o caso, e da Guia de Execução própria, de onde poderão ser extraídas informações para o cadastro do adolescente no SIAD.

Para os casos em que inexistir a vaga nas unidades socioeducativas, é previsto que os (as) adolescentes sejam registrados no Sistema Informatizado da Central de Regulação de Vagas DEGASE, aguardando, em meio aberto o surgimento da vaga (Art. 3º, VIII alínea b).

Importante considerar que o encaminhamento de adolescentes para o meio aberto em virtude da inexistência de vaga em programa de internação encontra respaldo legal na Lei Federal nº. 12.594/12 em que é direito dos (as) adolescentes submetidos (as) ao cumprimento de medida socioeducativa de privação de liberdade:

Art. 49, II – ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência (grifos nossos).

Apesar do disposto da legislação, há de se considerar que a posterior regressão para unidades de privação de liberdade pode trazer impactos para o processo de acompanhamento iniciado no programa de liberdade assistida e/ou prestação de serviço à comunidade, bem como a fragilização dos vínculos familiares e comunitários, que porventura tenham sido reestabelecidos²⁷.

No entanto, diante da realidade identificada, não há indicação quanto ao procedimento a ser adotado e nem o local em que os adolescentes aguardarão a vaga, sendo mencionada a possibilidade de que os adolescentes (sexo masculino) sejam acomodados na unidade privativa de liberdade - CENSE Professor Anísio Spínola Teixeira que as meninas, diante da organização do sistema, sejam conduzidas para a unidade privativa feminina CENSE Professora Macaé Evaristo.

Sobre tal aspecto, importa lembrar que o art. 40 da Lei Federal nº. 12.594/12 prevê que é de responsabilidade do órgão gestor a designação do programa socioeducativo e/ou da unidade de cumprimento da medida socioeducativa do (a) adolescente. Não obstante, cabe ressaltar que a CRV/DEGASE não possui ingerência na regulação de vagas das unidades dos demais municípios do Estado, uma vez que o acordo firmado abarca somente as unidades da capital, embora estas atendam adolescentes de outras comarcas.

Diante do exposto, verifica-se que a organização de uma Central de Regulação de Vagas no sistema socioeducativo requer não apenas pontuar adolescentes para controlar a inserção em unidade de privação ou restrição de liberdade, mas que durante o planejamento e organização

²⁷ Chama-se atenção ainda para a determinação do ingresso de adolescentes em unidades extremamente distantes de seu território. De forma recorrente, verifica-se a necessidade de transferência de adolescentes (sexo masculino) da Capital para unidade localizadas em outras Comarcas, seja por sanção, seja no intuito de garantir a integridade física. No caso das adolescentes (sexo feminino) não há opção de local próximo à moradia para cumprimento da medida de privação de liberdade, tendo em vista que o CENSE Professora Macaé Evaristo **é a única unidade de internação feminina do Estado. Destaca-se ainda, que a aplicação em regime de semiliberdade exclusiva para as meninas também está restrita à uma unidade de atendimento.**

do serviço sejam contemplados aspectos importante como: composição de equipe mínima, funcionamento em regime de plantão 24 horas; afinamento de fluxo documental entre órgão gestor do atendimento socioeducativo e Sistema de Justiça, além de elaboração de protocolo de atendimento, bem como de material informativo que contemple todos os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos envolvidos no processo de apuração e execução das medidas socioeducativas no Estado do Rio de Janeiro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou apresentar reflexões sobre o fluxo para atendimento inicial aos (às) adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional no município do Rio de Janeiro, entendendo que a garantia do atendimento inicial de forma integrada com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos é previsto no ECA e no SINASE como meio para ofertar ao (a) adolescente atendimento célere e em condições adequadas.

No entanto, conforme exposto ao longo deste artigo, resgatamos que a implantação do NAAP e, mais recentemente, da Central de Vagas são estratégias que carecem de aprimoramento e ainda se mostram distantes das propostas constantes nas normativas nacionais. No NAAP, por exemplo, há fragilidade na disposição do espaço, inclusive quanto ao pernoite destinado às adolescentes do sexo feminino, bem como no planejamento para o funcionamento aos finais de semana e feriados. Tal aspecto implica na permanência de adolescentes por período superior ao previsto para apresentação judiciária – em até 24 (vinte e quatro) horas, em virtude dos entraves recorrentes que são evidenciados quanto ao pernoite em unidades policiais.

Nesse ínterim, a implementação da Central de Vagas é apresentada como uma alternativa para organização do fluxo de ingresso nas unidades de privação de liberdade do DEGASE, em um cenário de superlotação, caracterizado pela necessidade de observância à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) para limitação da capacidade de atendimento de unidades socioeducativas em até 119%. Entretanto, a proposta de operacionalização da Central de Vagas é marcada pela ausência de direcionamento por parte da gestão do órgão executor das medidas socioeducativas, apresentando entraves quanto à aplicação de pontuação aos (as) adolescentes baseadas em critérios como o ato infracional praticado e a existência de passagens anteriores pelo sistema socioeducativo que expõe a ausência de um entendimento comum acerca da abordagem a ser adotada nos casos de adolescentes reincidentes.

Apreende-se, especialmente a partir das informações apresentadas ao longo deste artigo, que o cenário observado no município do Rio de Janeiro ainda se distancia das propostas do SINASE e do ECA. Entretanto, é preciso permanecer refletindo sobre a importância da constituição de um fluxo de atendimento integrado e apontar a necessidade de aprimoramento e adequação dos óbices supracitados.

Cabe salientar que, em meio ao processo de elaboração desse artigo, órgãos de saúde pública decretaram a situação de calamidade pública causada pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), cujo estágio de evolução vem se mostrando extremamente mutável e requer adequações. Quanto ao atendimento inicial realizado ao (à) adolescente durante o contexto de pandemia, importante destacar que as condições - estrutural e de recurso - do Anexo-CENSE Professor Anísio Spínola Teixeira não possibilitaram a efetivação do atendimento,

implicando na transferência dos adolescentes para outra unidade de atendimento. Ainda que tenha sido garantida a apresentação ao membro do MPRJ para realização das oitivas informais e atendimento técnico durante o processo de apuração do ato infracional, a adaptação adotada ainda apresenta fragilidades, em virtude de se tratar de uma medida temporária.

Reafirmando as questões apresentadas ao longo deste artigo, a ausência efetiva de um núcleo de atendimento integrado para os (as) adolescentes a quem se atribui a autoria de ato infracional traz impactos para todo o ciclo que seguirá a partir da apreensão e possível aplicação de medida socioeducativa - seja ela em meio aberto, restritiva ou privativa de liberdade. A integração operacional de diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos, conforme previsto na proposta do NAI, tende a contribuir para a garantia de atendimento célere à este (a) adolescente apreendido (a), bem como garante os princípios de excepcionalidade e brevidade da internação provisória de modo a impedir a permanência na internação em situações não exigidas nas legislações e/ou em período superior ao previsto nas normativas.

Para além da necessidade de uma organização e integração de setores dos poderes executivo e judiciário, responsáveis para área infracional de adolescentes, seja na implementação de um núcleo integrado, seja no processo de regulação das vagas, sem a alteração de uma cultura menorista que se conserva em nossa sociedade, pouco se avançará. Uma cultura que pouco considera quem são esses (as) adolescentes, suas origens, famílias, territórios e sob quais condições sociais estão submetidas cotidianamente. Uma cultura que ainda impacta diretamente na atuação dos profissionais que integram o sistema de justiça juvenil durante a apreensão ou na definição pela privação de liberdade deste (a) adolescente.

Assim sendo, entende-se que a organização dos serviços se apresenta como de suma importância, entretanto, somente com o compromisso de cada profissional envolvido neste processo, podemos pensar em organizar um sistema que ainda busca ser socioeducativo. Uma consciência e compromisso que trará uma real indignação com todas as violações de direitos que ainda são impostas a esses (as) adolescentes dentro do sistema de justiça e socioeducativo, desde o atendimento inicial.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 67, de 16 de março de 2011. Brasília, 2011.

_____. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

_____. Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

_____. Presidência da República. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (SNDCA). Levantamento Anual - SINASE 2016. Brasília. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

_____. Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 46, de 29 de outubro de 1996.

_____. Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.

_____. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006.

BROTTO, Liliâne Irencio & NASCIMENTO, Flávia Alt. Análise Sintética: Unidade de Atendimento Socioeducativo da Capital Fluminense. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Janeiro 2018.

_____. Fluxo para o atendimento inicial: garantia ou violação dos direitos dos adolescentes apreendidos no município do Rio de Janeiro? In: FREIRE, Silene de Moraes (Org.). Anais do VI Seminário Internacional, Direitos Humanos, Violência e Pobreza: a situação de crianças e adolescentes na América Latina. Rio de Janeiro, 2019.

BROTTO, Liliâne I.; DUARTE, Kelly M; NASCIMENTO, Flávia Alt. Relatório Técnico de Vistoria no Núcleo de Audiência e Apresentação (NAAP), Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Infância e Juventude, outubro de 2019, mimeo.

_____. Relatório Técnico de Reunião Central de Regulação de Vagas do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE). Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude Infracional da Capital, dezembro de 2019, mimeo

LE MOS, Adriana Guerra Abreu e GONÇALVES, Hebe Signorini. O Sistema Socioeducativo e a reiteração do ato infracional. In: FREIRE, Silene de Moraes (Org.). Anais do VI Seminário Internacional, Direitos Humanos, Violência e Pobreza: a situação de crianças e adolescentes na América Latina. Rio de Janeiro, 2016.

LIMA, Agnaldo Soares. Guias para implantação do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional. Ed. Dom Bosco, Brasília: 2013.

NASCIMENTO, Flávia Alt. Atendimento Socioeducativo destinado às Adolescentes em Privação de Liberdade no Estado do Rio de Janeiro: Elas Existem? In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 67 jan./mar. 2018. Rio de Janeiro, p. 73-116, 2018.

OLIVEIRA, José Matheus Antunes R. A Extensão das Audiências de Custódia para os Adolescentes em Conflito com a Lei como Forma de Garantir a Aplicabilidade dos Direitos Humanos. In: BARBOSA, Marizélia; SANTANA, Ana Caroline & VELOSO, Bianca R. Ações Socioeducativas: Saúde Integral dos adolescentes em medida Socioeducativa e Justiça Restaurativa. Rio de Janeiro, DEGASE, p.173-190, 2019.

RIO DE JANEIRO. Ordem de Serviço CAOPJIIJ nº 01/2017, de 09 de outubro de 2017. Altera a Ordem de Serviço nº 01/2014, que disciplina o exercício da função de assessoramento técnico nas áreas de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social pelos profissionais lotados junto ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude e regulamenta o atendimento de solicitações. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), 2017.

_____. Plano Decenal Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, 2014.

_____. Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ). Portaria nº 874/2018, Regulamenta o fluxo de adolescentes apreendidos por forças de ordem judicial ou em flagrante de ato infracional no âmbito da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

_____. Relatório Mensal de Atividades Anexo- Centro de Socioeducação Professor Anísio Spinola Teixeira - outubro 2019. DEGASE, SEEDUC, 2019.

_____. Relatório Mensal de Atividades Anexo- Centro de Socioeducação Professor Anísio Spinola Teixeira - novembro 2019. DEGASE, SEEDUC, 2019.

_____. Relatório Mensal de Atividades Anexo- Centro de Socioeducação Professor Anísio Spinola Teixeira - dezembro 2019. DEGASE, SEEDUC, 2019.

_____. Relatório Mensal de Atividades Anexo- Centro de Socioeducação Professor Anísio Spinola Teixeira - janeiro 2020. DEGASE, SEEDUC, 2020.

_____. Relatório Mensal de Atividades Anexo- Centro de Socioeducação Professor Anísio Spinola Teixeira - fevereiro 2020. DEGASE, SEEDUC, 2020.

_____. Relatório Mensal de Atividades Anexo- Centro de Socioeducação Professor Anísio Spinola Teixeira - março 2020. DEGASE, SEEDUC, 2020.

_____. Decreto nº 46.525 de 13 de dezembro de 2018. Aprova o Regimento Interno do Departamento Geral De Ações Socioeducativas - DEGASE, da Secretaria De Estado De Educação, e dá outras providências.

TEJADAS, Sílvia. Juventude e Ato Infracional: O Sistema Socioeducativo e a Produção da Reincidência. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/revista_digital/numero_01/revista_digital_ed_01_3.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2019.

SISTEMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS EM MEIO ABERTO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Flavia Alt do Nascimento¹

Saulo Oliveira dos Santos²

1. INTRODUÇÃO

A história das normativas voltadas para o atendimento de adolescentes que cometem algum tipo de ato infracional foi marcada pelo atendimento asilar e de segregação social e familiar. Contudo, com o passar dos anos, a maturidade legal deu voz à superação da mera responsabilização exclusiva do(a) adolescente a partir da dimensão jurídico-sancionatória, abrindo espaço para o entendimento de responsabilização como ato de vincular ou revincular o(a) adolescente ao social. Assim, o entendimento contemporâneo de proteção integral, deveria estar debruçado no ideário de que todo ato infracional está inscrito em um contexto que deve ser compreendido, levando em consideração os contextos históricos, sociais, pessoais, econômicos, psicológicos e familiares.

Sob este viés, a equipe técnica do CAO Infância e Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ tem atuado também na área infracional, com o enfoque na elaboração de documentos técnicos a partir da análise da execução do cumprimento das medidas socioeducativas.

Acerca da execução e cumprimento da Medida Socioeducativa em Meio Aberto (MSEMA), de acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, destaca-se a importância da inserção dos (as) adolescentes no referido Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), para prover atenção socioassistencial e acompanhamento das suas necessidades individuais, contribuindo para o acesso a direitos e para ressignificação de valores na vida pessoal e social.

Entendemos que o ingresso na medida socioeducativa de meio aberto está para além da responsabilização do ato infracional exclusivamente, mas como forma de garantir acesso a direitos, muitas vezes negligenciados, em articulação com as demais políticas e secretarias do Poder Executivo que compõem a rede de proteção. Assim, entendemos a importância de equacionar a perspectiva socioassistencial, pedagógica, protetiva e de responsabilização, alinhados à evolução normativa.

Deste modo, o presente artigo propõe apresentar, a partir da metodologia utilizada para avaliação qualitativa e quantitativa da referida política, dados dos anos de 2018 e 2019 coletados à época com o intuito de assessorar os promotores de justiça com atribuição.

1 Assistente Social do CAO Infância MPRJ, pós-graduada em Direito da Infância e Juventude pelo Instituto de Educação e Pesquisa do MPRJ.

2 Psicólogo do MPRJ desde o ano de 2006. Pós-Graduado em Psicologia Jurídica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2. AVANÇO NORMATIVO E ALTERAÇÃO NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO

Se analisarmos o histórico de institucionalização de crianças e adolescentes em nosso país, verificaremos uma série de violações cometidas, desde o início de nossa colonização que nos deixou como herança um ideário em torno das questões que tratam dos problemas da infância pobre, principalmente o ideário de tutela.

Segundo ARANTES & TONIN (2006) no início da colonização em nosso país, a prática da separação da criança indígena de sua família de origem, realizada pelos catequizadores, ocorria para que essa criança fosse moldada nos costumes da sociedade cristã e “civilizada”. O isolamento foi a forma encontrada para retirar a influência da cultura e da tradição nas quais as crianças indígenas estavam inseridas. Com isso, os portugueses “ensinariam” uma nova cultura e novas tradições.

Quanto à criança negra, logo quando atingisse sete anos de idade já seria incluída no trabalho escravo, submetendo-a a possível separação de sua família, caso fosse negociada para outras localidades. Essa prática iniciou um ritual de desumanização daqueles chamados desvalidos, ou seja, daqueles que não possuíam valor para a sociedade.

Segundo RIZZINI (2004), com o passar dos anos, o tratamento dispensado aos filhos de famílias pobres, aos órfãos, aos filhos ilegítimos, aos negros não se modificou. Muitos eram recolhidos por instituições de caridade, sem qualquer suporte familiar; pois, as famílias que buscavam apoio do Estado tinham seus filhos quase sempre recolhidos e encaminhados às instituições.

De acordo com PASSETTI (1999), a partir da Proclamação da República, a história social levava cada vez mais os pais a abandonarem seus filhos, exigindo do Estado uma atuação com novas estratégias frente à nova ordem de prioridades no atendimento, pois já não mais cabia a filantropia, elevando o problema à dimensão das políticas sociais e legislações específicas.

Diante do contexto histórico excludente e menorista, defender um projeto que priorize a desconstrução de estigmas, ranços e costumes – que ainda perduram mesmo após três décadas do advento do ECA – em defesa de uma visão igualitária dos direitos da população infanto-juvenil, requer profissionais engajados na garantia dos direitos, na realidade social e principalmente na defesa da vida através dos direitos humanos. No que tange à legislação que gira em torno da proteção à infância, as normas das últimas décadas apontam para avanços significativos para a continuidade da mobilização para garantia da proteção integral garantida com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Assim, a evolução dos marcos normativos da política voltada para crianças e adolescentes, foi marcada por referências sociais e de direitos humanos do público infanto-juvenil. A promulgação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, após intensa mobilização social visando romper com a lógica da doutrina da situação irregular, instituiu uma importante mudança no cenário acerca do entendimento jurídico e social sobre a infância.

A título de exemplo, o entendimento da Liberdade Assistida antes da promulgação do ECA, era entendida e assegurada no Código de Menores (1979), enquanto liberdade vigiada. A nomenclatura, entendida como medida socioeducativa de Liberdade Assistida foi alterada com o ECA, considerando a previsão de trabalho de proteção social que deve estar assegurado junto ao processo de responsabilização.

Convém destacar que após o ECA – que garantiu a Doutrina da Proteção Integral – algumas outras normativas foram aprovadas para nortear especificamente o atendimento prestado e a organização do cumprimento de medidas socioeducativas em âmbito nacional, visando contribuir para a garantia dos adolescentes, mesmo aqueles que cometem ato infracional, como sujeitos de direitos.

Deste modo, convém destacar que após promulgação da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, foram aprovadas normativas imprescindíveis para o fortalecimento do atual princípio da proteção integral, que visa romper com a perspectiva correccional e disciplinadora. Assim, em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) instituiu o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA), criado a partir do ECA, através da Resolução nº 113 de 2006, que organiza o conjunto amplo de agentes governamentais e não governamentais na atuação em prol da promoção, defesa e controle dos direitos humanos da infância e da adolescência.

No mesmo ano, foi aprovado o Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE), através da Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) nº 119, de 11 de dezembro de 2006, garantindo o cumprimento de medidas socioeducativas baseadas nos direitos humanos, relacionando a responsabilização com a educação e a proteção integral.

De acordo com a publicação da Resolução supramencionada, o SINASE constitui-se de uma política que se correlaciona e demandam iniciativas de diferentes campos das políticas públicas. Articulado com as ações de promoção de saúde, assistência social, educação, cultura, profissionalização e cidadania, o SINASE possibilita a articulação do cumprimento da medida com as atuais políticas voltadas à infância.

Ainda no mesmo ano da aprovação da Resolução CONANDA nº 119/2006 este mesmo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprovou o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Este documento representou um marco na valorização da importância da convivência familiar e comunitária, rompendo com a cultura das instituições totais, que atravessou décadas do atendimento às crianças e adolescentes.

Convém sublinhar que a versão completa da Resolução CONANDA nº119/ 2006 foi basilar na formulação da Lei do SINASE nº 12.594 de 2012, que representou o amadurecimento das lutas pelos direitos de adolescentes que cometeram atos infracionais. A Lei prevê a responsabilidade da União, Estados e Municípios em elaborar planos de atendimento socioeducativos, nas três esferas de governo, com o objetivo de ser utilizado como instrumento de garantia e defesa de direitos, que pretende criar, fortalecer e implementar um conjunto articulado de ações e metas para assegurar a efetiva proteção integral. Este instrumento deverá incidir na elaboração do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, de forma a se garantir dotação orçamentária das políticas municipais para a execução e oferta da MSEMA.

Assim, os planos definem atribuições e competências às diferentes esferas governamentais, cabendo, por exemplo, ao município a oferta da medida socioeducativa em meio aberto.

De acordo com o art. 5º da Lei SINASE, nº 12.594/ 2012, cabe ao município formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE), elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo em conformidade com os planos estadual e

nacional³, criar e manter o programa de atendimento socioeducativo em meio aberto, cofinanciar conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações. Esse modelo de gestão prevê a criação, ainda, da Coordenação do sistema socioeducativo, bem como instâncias de articulação das políticas setoriais, por meio das Comissões Intersetoriais.

Cabe ressaltar, que a Lei não define qual ou quais programas serão executados, mas define a responsabilidade ao município executar, dando liberdade ao gestor público em definir como o atendimento será realizado. No entanto, de acordo com Censos elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o principal executor da medida socioeducativa em meio aberto é o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), principalmente através do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

O SINASE coloca como desafio a atuação intersetorial, sem a qual não é possível operacionalizar o atendimento inicial, a execução das medidas socioeducativas e o atendimento ao egresso de forma estruturada e qualificada. A interface com o SUAS prevê orientações quanto às etapas e procedimentos metodológicos do atendimento, se constituindo como parâmetro para o trabalho realizado às diretrizes embasadas nessas normativas.

Essas etapas devem ser planejadas e executadas de modo articulado e envolvem ações quanto a acolhida; elaboração do plano individual de atendimento; e, atividades de acompanhamento. Os registros dos atendimentos são fundamentais para a produção de informações visando o monitoramento e avaliação do serviço prestado, que poderão ser coletados através do Registro Mensal de Atendimento (RMA); Prontuário Eletrônico Simplificado e Prontuário SUAS.

3. DADOS/INFORMAÇÕES NACIONAIS SOBRE O ATENDIMENTO EM MEIO ABERTO

O levantamento anual SINASE 2017⁴ traz a sistematização das informações sobre o atendimento efetuado em medidas socioeducativas em meio aberto e em meio fechado, nos estados da federação. De acordo com os dados fornecidos sobre o atendimento nas medidas socioeducativas de LA e PSC, observa-se que 22% dos(as) adolescentes em cumprimento de medidas – socioeducativas e/ou cautelar – estavam inseridos(as) em unidades de restrição e de privação de liberdade, enquanto 78% dos (as) adolescentes estavam cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto.

De acordo com a série histórica (2012-2017) apresentada a seguir, observa-se que as medidas em meio aberto vêm sendo mais aplicada se comparada com as demais executadas em meio fechado:

³ Conforme o art. 4º da Lei SINASE, nº 12.594/2012, o estado tem como atribuição elaborar o Plano Estadual Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional e deve colaborar com os municípios para o atendimento socioeducativo em meio aberto, por meio de assessoria técnica e suplementação financeira. De acordo com o art. 3º, dentre as responsabilidades do governo federal destaca-se o dever de formular e coordenar a política nacional das medidas socioeducativas e financiar a execução dos programas e serviços do SINASE com os demais entes federados.

⁴ Levantamento realizado pela Coordenação Geral de Assuntos Socioeducativos, vinculada à Secretaria Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Os dados se ferem ao ano de 2017, porém a publicação do material ocorreu no ano de 2019.

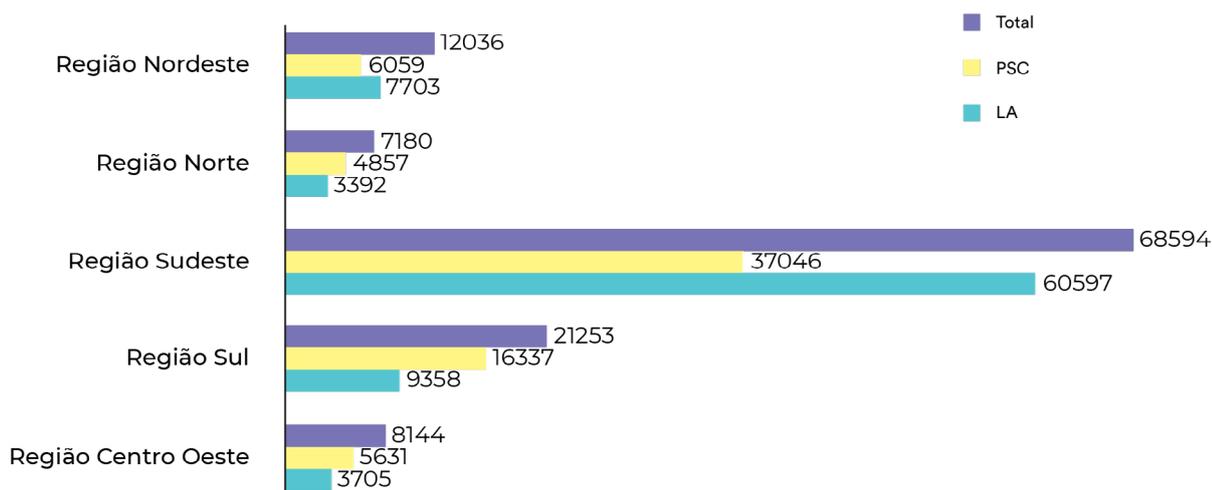
Ano 2017	2012	2013	2014	2015	2016
MSEMA 117.207	65.249	67.963	67.356	66.843	67.759
MSE em Restrição e Privação de Liberdade 26.109	20.532	23.066	24.628	26.868	26.450
Proporção 4,49	3,18	2,95	2,73	2,49	2,56

Fonte: Levantamento Anual SINASE (2012-2017) e Ministério da Cidadania (2012-2017)

A pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS em fevereiro/março de 2018 teve a intenção de apresentar breves dados, em âmbito nacional, para que os gestores estaduais e municipais pudessem visualizar, mas, sobretudo, qualificar o diagnóstico do território e adequar o atendimento de acordo com a realidade identificada. Os dados coletados apontam que em 2017 no Meio Aberto existiam 117.207⁵ adolescentes em cumprimento de LA e/ou PSC, sendo 69.930 nesta última e 84.755 em LA, com atendimento realizado em 5.405 municípios.

Ao apresentar os dados por região, observa-se que a Região Sudeste apresenta o maior índice de atendimento em meio aberto, seguido, ainda que distante pela Região Sul. Cabe informar, porém que os dados abaixo correspondem ao número de 117.207 adolescentes e não de quantitativo de medidas, em virtude da ocorrência de adolescente estar acumulando, na ocasião as duas medidas.

Tipo de MSEMA por Região



Fonte: Pesquisa Nacional SNAS/MDS (2018)

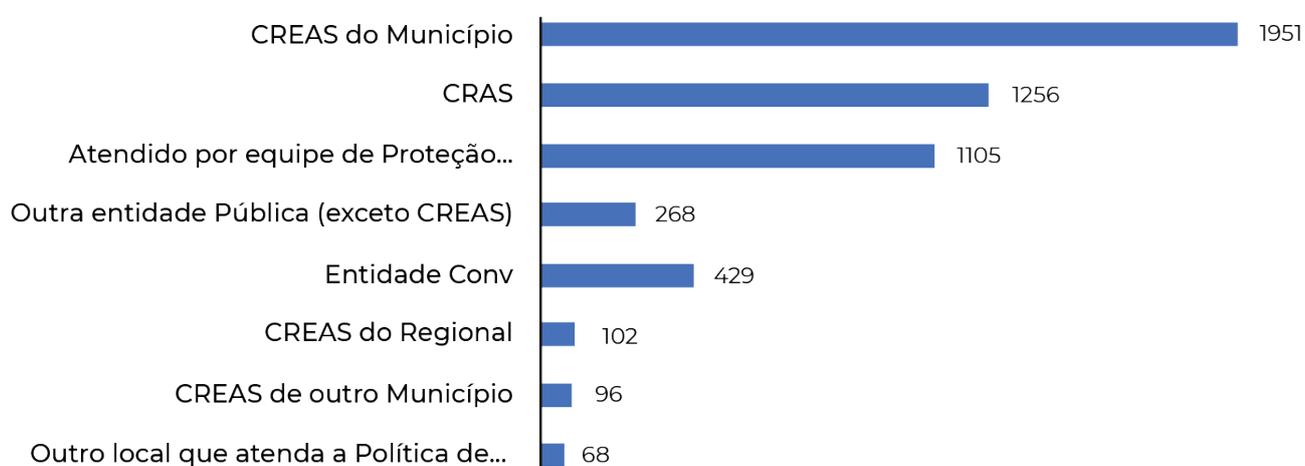
5

O Distrito Federal não foi sistematizado na pesquisa do MDS por ter sistema próprio de Pesquisa.

No que se refere ao perfil de atendimento, observa-se a prevalência do sexo masculino, totalizando 89%, enquanto as meninas representavam 11% do público em atendimento. Quanto a faixa etária a predominância dos (as) adolescentes – 47%, apresentavam entre 16 e 17 anos; 31% eram jovens maiores de idade, entre 18 e 21 anos incompletos, enquanto 22% apresentavam idade compreendida entre 12 e 15 anos.

Quanto ao local de acompanhamento do (a) adolescente, observa-se que a não uniformidade entre os municípios que executam a MSEMA de LA e PSC. A pesquisa realizada pela SNAS/MDS apresenta 08 (oito) locais diferenciados em que as medidas são acompanhadas, considerando a organização do município. Contudo, importa destacar que o CREAS é classificado como equipamento em destaque e com o maior índice de adolescentes vinculados(as).

Unidades de Acompanhamento do Serviço MSEMA



Fonte: Pesquisa Nacional SNAS/MDS (2018)

A oferta do serviço em local diferenciado do espaço do CREAS está relacionada a ausência de cobertura municipal integral da Proteção Social Especial, fazendo com que muitos municípios desenvolvam outras estratégias para a execução do atendimento.

Tal aspecto merece destaque, tendo em vista que somente 58% dos municípios, na ocasião informaram sobre a elaboração dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo, bem como sobre o planejamento do acompanhamento, considerando que somente 16% dos municípios afirmaram que as equipes de acompanhamento das medidas são exclusivas. Entretanto, os demais 84% ou não atendem ou dividem as equipes com, pelo menos mais 01 (um) serviço do SUAS – considerando ações que são desenvolvidas pela Proteção Social Básica e pela proteção Social Especial.

Sobre a garantia da responsabilidade e transversalidade das políticas setoriais, é importante frisar que, em torno de 85% dos municípios não foram identificadas a instalação e/ou implementação da Comissão Intersetorial, o que pode interferir no acompanhamento do alcance das metas previstas nos planos decenais, bem como na própria elaboração deste – nos casos dos municípios cuja elaboração não foi contemplada.

O Estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios – sendo 27 de pequeno porte I; 28 de pequeno porte II; 11 de médio porte; 24 de grande porte⁶ e 02 metrópoles. Na ocasião, somente em 19% informaram a existência da Comissão Intersetorial.

4. COBERTURA ESTADUAL DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: ARTICULAÇÃO E INTERLOCUÇÃO ENTRE OS REGIMES DE ATENDIMENTO EXECUTADOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O trabalho desenvolvido pela equipe técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude vem se aprimorando ao longo dos anos. Segundo Silva et al (2006) a atuação profissional está pautada no assessoramento técnico aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude e vem se empenhando na implementação de práticas profissionais que contribuam para reafirmar e consolidar os direitos de crianças e adolescentes, através de ações de avaliação de políticas voltadas para este público, com consequente sugestão para melhoria. Destaca-se que o trabalho desenvolvido está voltado para instrumentalizar e subsidiar a atuação dos Promotores de Justiça na fiscalização das políticas públicas, através das atividades técnicas realizadas, tais como realização de vistorias, participação em reuniões, realização de estudos, levantamento, produção e análise de material.

Quanto a atuação técnica nos procedimentos voltados para a área infracional, salienta-se que desde o ano de 2003 o assessoramento técnico vem ocorrendo de forma sistemática, o que possibilita a visualização e identificação dos entraves para a execução da política socioeducativa, compreendendo que a execução desta política deve ser organizada enquanto um sistema articulado entre as políticas setoriais, bem como entre a execução municipal e estadual de atendimento a quem se atribui autoria de ato infracional.

No âmbito do sistema de atendimento socioeducativo, importante resgatar que, em 2005, durante o processo de municipalização das medidas socioeducativas, pautado no artigo 88 do ECA, bem como na Resolução CONANDA nº 119/2006, foi elaborada a Cartilha intitulada Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade: Diretrizes para Implantação de Programas⁷.

O documento é fruto do processo de vistorias técnicas realizadas pela equipe de Serviço Social às unidades de cumprimento de medidas socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião foram identificados muitos entraves para a execução do atendimento, que estavam relacionados às condições estruturais inadequadas; necessidade de descentralização do atendimento; distanciamento dos(as) adolescentes dos territórios de origem, em virtude da localização das unidades destinadas ao atendimento em regime de internação; capacidade de atendimento das unidades de internação superior ao recomendado pela normativa; e, acumulação de atendimento em liberdade assistida na grande maioria das unidades destinadas ao regime de semiliberdade.

6 Municípios entre pequeno porte (com menos de 25 mil habitantes), médio porte (municípios com 25 a 100 mil habitantes), grande porte (municípios com mais de 100 mil habitantes).

7 De autoria das assistentes sociais Anália dos Santos Silva e Márcia Nogueira da Silvas, lotadas no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Infância e Juventude, coordenação responsável também pela autoria e publicação

Diante das constatações acerca dos problemas do atendimento a Coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do MPRJ elaborou o Projeto de Incentivo à Execução Municipalizada das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto que, para ser concretizado, através da Coordenação Itinerante, contou com etapas de reuniões e grupo focais, visando conhecer a execução das medidas socioeducativas em meio aberto nos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro, bem como atuar no âmbito de sua atribuição fiscalizatória que permite *“a avaliação constante da qualidade dos serviços, programas e políticas voltadas para o público infanto-juvenil, dentre os quais o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei”* (Silva e Silva, 2005, p.08)

No âmbito da política estadual de atendimento socioeducativo do Rio de Janeiro, é importante frisar que o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE)⁸, foi responsável pela execução do atendimento em meio aberto até o ano de 2008, cujo atendimento, à época, era gerenciado pela Coordenação de Liberdade Assistida. Durante o processo de municipalização do atendimento o DEGASE foi o responsável, também, em desenvolver o Projeto de Implementação das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Estado do Rio de Janeiro, através de parceria firmada com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Segundo Silva (2010, p.16), para execução do projeto, foram realizados Seminários Regionais, em 08 (oito) municípios do estado⁹, com objetivo de fornecer subsídios teóricos e reflexivos aos gestores municipais que contribuíssem para a assunção da execução das medidas socioeducativas em meio aberto. Tal processo ocorreu entre os anos de 2008 e 2009, não sendo recebido novos(as) adolescentes para cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC pelo sistema socioeducativo estadual, mas sim responsável pelo acompanhamento e execução do atendimento daqueles que já estavam vinculados às equipes técnicas do DEGASE.

Durante essa transição, segundo Moreira et al (2010, p.121) o projeto desempenhado no sistema socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro foi avaliado pelo Governo Federal como a experiência de melhor trajetória, o que colaborou para o estabelecimento de convênio destinado para a capacitação dos profissionais lotados nos CREAS, especialmente àqueles de referência para o atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto.

Importante frisar ainda, que ao término desse processo, a Coordenação de Liberdade Assistida do DEGASE foi reestruturada¹⁰, com objetivo de desempenhar função articulada junto às unidades de privação e restrição de liberdade, com a política municipal, visando dar continuidade das ações entre o meio fechado e meio aberto.

Conforme já apresentado anteriormente, e explicitado em relação ao Estado do Rio de Janeiro, a alteração do cenário normativo, sobretudo com a promulgação da Lei Federal nº 12.594/21012, definiu novo desenho para o desenvolvimento e execução das ações socioeducativas, com parâmetros e diretrizes do atendimento, alinhadas conceitual, estratégica e operacionalmente.

Seguindo o modelo de gestão nacional, o órgão estadual¹¹ responsável pela administração da política de atendimento socioeducativo tem como uma das atribuições conceder assistência

8 Órgão do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, vinculado à Secretaria de Estado e Educação (SEEDUC), responsável pela execução das medidas socioeducativas, conforme Decreto Estadual nº 18.493, de 26 de janeiro de 1993.

9 Macaé, Volta Redonda, Nova Friburgo, Barra Mansa, Nova Iguaçu, Niterói, Campos dos Goytacazes e Rio de Janeiro.

10 Passou a ser denominada como Assessoria às Medidas Socioeducativas e ao Egresso - AMSEG.

11 Secretaria de Estado de Ciência, tecnologia, Inovação e desenvolvimento Social (SECTIDS) à época. Atualmente a nomenclatura foi alterada para Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDSH)

aos municípios no processo de implementação do sistema municipal de atendimento. Destaca-se que o Estado do Rio de Janeiro, teve o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo aprovado no ano de 2015, por meio de Deliberação do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA) nº 45, de 07 de outubro de 2015. Contudo, é fundamental resgatar que desde o ano de 2013, o órgão gestor desenvolveu várias ações, tanto no processo de elaboração do plano estadual como no apoio aos municípios.

Apresenta-se, abaixo, o panorama do cenário e das ações desempenhadas pelo órgão gestor quanto aos aspectos que tratam do plano estadual, mas, sobretudo, quanto à assistência e processo de articulação com os 92 (noventa e dois) municípios do estado do Rio de Janeiro:

Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro	
ANO	AÇÕES
2013	<ul style="list-style-type: none"> Levantamento de diagnóstico dos Planos Individuais de Atendimento (PIA's) elaborados nos serviços de MSE dos 92 municípios; Apresentação de proposta metodológica de PIA pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos.
2014	<ul style="list-style-type: none"> Envio do documento oficial do PIA para os 92 municípios; Envio do Plano Decenal Nacional para os municípios e orientações para a formulação dos Planos Decenais Municipais; Orientação aos municípios para a formação da Comissão Intersetorial e formulação da minuta do SINASE para a construção do Plano Decenal; Assessoria aos municípios, por meio de visitas técnicas, na organização e execução do Plano Decenal; Capacitação das SECTIDS/SPSE e MDS aos 92 Municípios sobre o Plano Decenal
2015	<ul style="list-style-type: none"> Ações da Secretaria Estadual junto aos municípios que não entregaram os Planos Decenais.
2016	<ul style="list-style-type: none"> Publicação do Plano Decenal do Estado do Rio de Janeiro.
2017	<ul style="list-style-type: none"> Garantir processo de instalação da Coordenação estadual do SINASE, a fim de monitorar ações dos Municípios; Desenvolver procedimentos para orientar equipe de referência da MSEMA; Cenário de 116 CREAS implantados em 87 Municípios; 76 Municípios com entrega do plano municipal decenal socioeducativo

Fonte: Panorama das MSE em Meio Aberto no Estado do Rio de Janeiro - SECTIDS/SPSE-2017.

Importante frisar que, apesar nas previsões normativas quanto ao processo de municipalização, observa-se que o Estado do Rio de Janeiro ainda apresenta municípios que não possuem CREAS instalados, bem como municípios que, ainda que possuem CREAS no territórios, não executam Serviço de Proteção Especial a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade, conforme tabela abaixo:

Mesorregião	Total de Municípios	Total de Municípios sem CREAS ¹⁰	Quantitativo de CREAS	Quantitativo de CREAS que não executam o Serviço de MSEMA	Total em percentual dos CREAS existentes que executam o Serviço de MSEMA
Baixadas Litorâneas	10	00	10	00	100%
Centro Fluminense	16	02	14	02	86%
Metropolitana	30	00	56	00	100%
Noroeste Fluminense	13	02	11	00	100%
Norte Fluminense	09	00	12	01	91,5%
Sul Fluminense	14	00	14	00	100%
Total	92	04	117	03	97,5%

Fonte: Censo SUAS 2018, disponibilizado no ano 2019.

Cabe chamar atenção para as Mesorregiões Centro-Fluminense e Noroeste-Fluminense que apresentam municípios sem CREAS implantado e, ainda, na Mesorregiões Centro-Fluminense e Norte-Fluminense que apresentam Municípios sem a oferta do Serviço no CREAS. O Município de Macaé, por exemplo, está localizado na Região Norte-Fluminense e não oferta o Serviço em todos os CREAS.

Segundo Duarte & Nascimento (2017, p. 43) a oferta do Serviço não é, de per si, suficiente para garantir o efetivo atendimento socioeducativo em meio aberto, sendo válido instar os municípios a aprovar e implementar seus planos decenais de atendimento socioeducativo. Tal movimento tem por finalidade, não somente, de atender às normativas vigentes, mas sim de promover a atuação intersetorial na execução das medidas socioeducativas em meio aberto e de ampliar a cobertura do atendimento no Estado do Rio de Janeiro.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, registra-se que nos termos da Resolução GPGJ nº 1.943/2014, o Plano Geral de atuação constitui instrumento institucional que propicia o cumprimento de diretrizes estabelecidas no Mapa Estratégico - referente ao período de 2009-2019, que representa um conjunto de compromissos definidos como prioritários para sua execução. Para tanto, houve a aprovação da iniciativa de *“fomentar a atuação dos Promotores de Justiça da Infância e Juventude na fiscalização da implementação da política municipal de atendimento socioeducativo, visando a melhor execução das medidas socioeducativas em meio aberto”* com oferecimento de oficinas para os Promotores de Justiça com atribuição na matéria, bem como na capacitação dos assessores técnicos lotados nos Centros Regionais de Apoio Administrativo e Institucional – CRAAI's.

Cabe informar que as oficinas planejadas tiveram como finalidade oferecer subsídios técnicos necessários para a fiscalização do SIMASE, com ênfase em aspectos previstos nas normativas, sobretudo no ano 2012, que trata dos Planos Decenais de Atendimento Socioeducativos pelos Municípios, os quais apresentam e estabelecem parâmetros e metas a serem atingidas por cada órgão e serviço municipal que tenha relação no atendimento dos(as) adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de LA e PSC. A consolidação desse trabalho está representada na Cartilha SINASE: Impactos e Alterações na Política Municipal de Atendimento Socioeducativo¹², ferramenta importante de embasamento para a implementação e fiscalização do SIMASE, bem como de orientação e capacitação dos profissionais que atuam na execução do atendimento.

5. CENÁRIO MUNICIPAL DO ATENDIMENTO: DESAFIOS PARA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS EM MEIO ABERTO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

No ano de 2011, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA – Rio) aprovou a Política Municipal de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto, através da Deliberação nº 879/2011. A política sugere que o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo é integrado pela unidade socioassistencial pública da proteção especial de média complexidade – o CREAS, seus serviços e programas – mas não se esgota neste, tendo em vista que deve contar com a interface com outras políticas públicas e órgãos do SGDCA, bem como com a participação de entidades da sociedade civil. Destaca-se, ainda, que órgão gestor da política de atendimento inscreveu o Programa Municipal de Atendimento Socioeducativo no CMDCA- Rio, visando atender ao disposto no artigo 10º da Lei nº 12.594/2012.

Atualmente, há 14 (quatorze) CREAS na Cidade do Rio de Janeiro executando o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em LA e PSC, estando vinculado a Subsecretaria Municipal de Proteção Social Especial de Média Complexidade.

Na Capital Fluminense, o assessoramento técnico da equipe técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Infância e da Juventude, nas ações de fiscalização realizadas pelos Promotores de Justiça, se apresentaram de forma mais sistemática a partir do ano de 2013, após dois anos de aprovação da Política Municipal de Atendimento Socioeducativo. A equipe técnica do CAO Infância e Juventude realizou mapeamento do Serviço executado no município do Rio de Janeiro em todos os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), e apresentou, na ocasião, apontamentos de sérios entraves quanto à execução do atendimento das medidas socioeducativas em meio aberto. No ano de 2017, a equipe técnica elaborou nova análise sobre a execução do Serviço a partir de respostas às indagações ministeriais encaminhadas pela gestão municipal no ano de 2016. Contudo, a análise do material permitiu indicar que as dificuldades para a execução no atendimento persistiam.

Sendo assim, desde o ano de 2016 e de forma mais intensiva no ano de 2019, a Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Infância e Juventude da Capital (PJTICAP) vem promovendo reuniões visando acompanhar o fluxo de atendimento realizado pelos equipamentos da política

¹² Cartilha elaborada pelas assistentes sociais Anália dos Santos Silva, Flávia Alt do Nascimento e Márcia Nogueira da Silva, bem como pelo psicólogo Saulo Oliveira dos Santos; e, pela Coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Infância e juventude - Matéria Infracional.

da assistência social, seja por inserção dos (as) adolescentes através de MSEMA originária, seja por meio de substituição de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade.

O monitoramento sistemático das ações tem possibilitado fazer incidências na execução da política, visando garantir a responsabilidade e transversalidade das políticas setoriais e adequação do atendimento enquanto sistema que deve estar articulado entre essas políticas.

Um dos avanços observados no último ano trata da criação da Coordenação Municipal do Sistema Socioeducativo. A formalização desta Coordenação possibilitou a reorganização de ações descentralizadas, como formalização de parcerias e protocolos entre as políticas setoriais, sobretudo de saúde e de educação. Conforme publicação em Diário Oficial nº 184/2019, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, a Coordenação do SIMASE apresenta as seguintes atribuições:

- Coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo, cumprindo-se o deliberado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Propor diretrizes e critérios metodológicos para a execução do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas;
- Supervisionar tecnicamente as unidades de atendimento, realizando, inclusive, processos de avaliação e monitoramento;
- Articular e facilitar a promoção da intersetorialidade em nível governamental, não governamental e com os demais Poderes;
- Realizar parcerias para a ampliação da rede de Prestação de Serviços Comunitários;
- Manter articulação com o Sistema de Justiça;
- Submeter ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente qualquer mudança que se pretenda operar no Sistema Socioeducativo ou em políticas, planos, programas e ações que os componham;
- Estabelecer convênios, termos de parceria e outras formas de contratos destinados ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei e sob medida socioeducativa;
- Publicizar dados e informações atualizadas sobre o Sistema Socioeducativo;
- Promover e articular a realização de ações que favoreçam o desenvolvimento de adolescentes inseridos no SINASE;
- Elaborar instrumentos para análise e tabulação de dados de execução do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas;
- Coordenar a equipe técnica da Secretaria nas ações desenvolvidas junto ao NAAP - Núcleo de Apoio as Audiências.

Importante frisar que o desempenho de todas essas atribuições ainda é um desafio para a Coordenação do SIMASE, em virtude da reduzida composição de recursos humanos – apenas 02 (dois) servidores para o assessoramento. Contudo, observa-se avanço, organização e planejamento de algumas ações que ainda estão em andamento e necessitam de avaliação e monitoramento, tais como o estreitamento na relação com o sistema estadual do atendimento socioeducativo e a uniformização dos procedimentos de sistematização das informações adotadas pelos CREAS.

No que tange ao cenário da execução da medida socioeducativa em meio aberto, a Coordenação do SIMASE vem apresentando dados sistematizados sobre o atendimento realizado,

com impactos quanto às dificuldades para a garantia da composição de equipes técnicas exclusivas para o atendimento, de articulação com os espaços destinados para o cumprimento da MSEMA em PSC, principalmente, bem como para o prosseguimento de ações nos casos cujo ingresso no serviço ocorre em virtude da substituição da medida socioeducativa executada em meio fechado.

Embora haja movimento visando o aprimoramento das ações de articulação intersetorial, requer destaque para a necessidade de avanço no que compete à Comissão Intersetorial que, apesar de ter a criação formalizada e composição publicada no Decreto Municipal nº 47.040, de 20 de dezembro de 2019, sua implementação ainda não foi concretizada.

A efetivação da Comissão Intersetorial também é um desafio, tendo em vista que a mesma apresenta atribuições muito específicas, que estão relacionadas à: i) revisão do Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo, definindo as ações que possibilitem complementar o atendimento de adolescentes a quem se atribua a autoria de ato infracional; ii) articulação dos programas e serviços; iii) ao estabelecimento de mecanismos de construção de diagnósticos, no âmbito do SIMASE, propondo a edição de normas complementares, bem como a previsão de recursos orçamentários; e iv) instituição da pauta e agenda de compromisso para tratar dos aspectos que envolvem o SIMASE.

No atual contexto de atendimento, a necessidade de avaliação, monitoramento e aspectos que careciam de avanços para a execução do atendimento se apresentaram de modo mais relevante, tendo em vista que, apesar do acompanhamento das ações iniciadas e apresentadas ao longo do ano de 2019, no primeiro semestre de 2020 necessitaram ser reformuladas.

Visando uniformizar as ações desempenhadas nos municípios, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou a Resolução nº 204, de 16 de dezembro de 2019 que dispõe sobre a uniformização das fiscalizações, pelos membros do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, junto aos programas municipais de atendimento para a execução das medidas em meio aberto, aplicadas aos adolescentes em decorrência de prática de ato infracional.

Em virtude do Município do Rio de Janeiro estar em processo avançado quanto à discussão do atendimento em meio aberto, bem como nas ações de assessoramento técnico na fiscalização das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude com atribuição na matéria, foi elaborada proposta de assessoramento técnico – planejada pelos assistentes sociais, pedagogas e psicólogos do CAO Infância e apresentada à Coordenação do CAO Infância e Juventude – matéria infracional e aos promotores de justiça titulares da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude Infracional da Capital (PJTICAP) e da 2ª Promotoria de Justiça de Execução de Medida Socioeducativa da Capital (2PJIECAP).

Desse modo, foi indicado que, inicialmente, a fiscalização ocorresse em dois momentos. No primeiro momento seria realizado encontro com a Gestão Municipal, bem como com a Coordenadoria de Execução de Medidas Socioeducativas, visando obter informações quanto ao atendimento executado pelos 14 (quatorze) Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS's) do Município do Rio de Janeiro; e, no segundo momento, seriam realizados encontros com os gestores dos CREAS e com as equipes técnicas de referência dos Serviços de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto.

Diante da decretação da pandemia do novo coronavírus pela Organização Mundial de Saúde (OMS)¹³, e as consequentes medidas de prevenção adotadas em âmbito nacional, estadual e municipal,

13 A partir de 11 de março de 2020.

resultaram na reformulação da proposta de assessoramento, tendo em vista a suspensão da execução das medidas socioeducativas em meio aberto – no âmbito do município do Rio de Janeiro. De igual modo, a partir da publicação da Resolução do CNMP nº 208, de 13 de março de 2020, foi suspensa a vigência de dispositivos de Resoluções anteriores, no que diz respeito à fiscalização das unidades de atendimento, entre as quais as unidades de atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, incluindo-se as unidades executoras das medidas em meio aberto.

Contudo, com a finalidade de conhecer as ações ensejadas pela gestão do Serviço de Proteção aos (às) Adolescentes em Cumprimento da MSEMA no município quanto ao processo de liberação dos adolescentes que se encontravam em acompanhamento socioassistencial, visando identificar as pactuações para a sua continuidade e garantia da proteção de modo efetivamente integral, mas, sobretudo, conhecer as ações empregadas para as aquisições dos usuários e o trabalho social desenvolvido, a equipe técnica do CAO Infância elaborou proposta de assessoramento **técnico**. Tal proposta oferecida pela equipe e aprovada pelos promotores de justiça com atribuição na matéria, se apresentou de modo que sua execução pudesse ser realizada de forma remota e os promotores de justiça teriam acesso às informações e à continuidade do atendimento no atual contexto pandêmico.

Sendo assim, observa-se que, atualmente, o município do Rio de Janeiro encontra-se efetuando o atendimento e acompanhamento de 686 (seiscentos e oitenta e seis) adolescentes, sendo 355 (trezentos e cinquenta e cinco) em LA; 02 (dois) em PSC e 329 (trezentos e vinte e nove) em LA acumulada com PSC. Após a Decisão Judicial, as equipes técnicas dos CREAS's, vêm conseguindo, ainda que de maneira remota, estabelecer contato com 59% - 403 (quatrocentos e três) - dos(as) socioeducandos(as) por meio de contato telefônico, aplicativo de mensagens e redes sociais. Conforme informações coletadas, os 41%, ou seja, 283 (duzentos e oitenta e três) adolescentes faltantes, são àqueles(as) que não foram localizados(as) via telefone e/ou não possuem acesso à internet.

O novo contexto do atendimento irá exigir novas ações e estratégias por parte da gestão e das unidades executoras do atendimento quanto ao atendimento realizado aos (às) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, tendo em vista que, historicamente, esses adolescentes, cujos direitos são sistematicamente violados, exigirão dos profissionais atuação mais afinada e de articulação das demais políticas, visando o acesso e não retrocesso quantos aos aspectos que estavam em processo de efetivação, sobretudo que envolvem as políticas e educação e saúde.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No MPRJ, o entendimento do trabalho das equipes técnicas do MPRJ, está calcado através de algumas Resoluções, principalmente na Resolução GPGJ nº 1.780, de 13 de novembro de 2012 e na Ordem de Serviço Gab-Sub. Adm. nº 001, de 14 de novembro de 2012, que estruturam e uniformizam o exercício da função de Assessor Técnico no âmbito ministerial, bem como através de Resoluções do CNMP que regulamentam o atendimento e as solicitações voltadas para as equipes técnicas do Ministério Público. Deste modo, entende-se que compete aos profissionais que compõem as equipes técnicas dos Ministérios Públicos na execução do assessoramento técnico elaborarem roteiros e instrumentos próprios para coleta de dados que subsidiem as análises profissionais, de acordo com a realidade do município e diagnóstico territorial.

Durante o exercício profissional, visando atender as demandas da assessoria técnica prestada aos promotores de justiça, tem sido possível identificar entraves que obstaculizam a política de atendimento socioeducativo em meio aberto no município do Rio de Janeiro. Dentre os principais óbices tem sido possível discorrer acerca da ausência dos órgãos de controle no envolvimento e participação, tais como os conselhos de direitos da criança e do adolescente, na identificação e fiscalização do funcionamento dos serviços e programas, bem como na fragilidade quanto a elaboração do Projeto Político Pedagógico e Regimento Interno desenvolvidos para sua execução.

A desarticulação entre os atores do SGDCA envolvidos na garantia da Proteção Integral, igualmente tem sinalizado recorrentemente a não plena assunção do serviço. Ao mesmo tempo, tem-se identificado que a pactuação de critérios de partilha de recursos do SUAS devem privilegiar a implantação deste serviço nos CREAS, bem como deve ser visto como uma estratégia importante para ampliação da cobertura no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a não cobertura total dos equipamentos socioassistenciais (CREAS) nos municípios do estado do Rio de Janeiro.

Tais carências de equipamentos acarretam impactos significativos para a efetiva execução do Serviço e tem relação direta com a implementação da política de atendimento socioeducativa. Ademais, assim como mencionado anteriormente, se faz imprescindível realizar o acompanhamento no processo de elaboração e de execução dos Planos Municipais Decenais de Atendimento Socioeducativo, levando em consideração a previsão de criação e implementação das Comissões Intersetoriais e Coordenações Municipais do SIMASE (que deverão ter articulação e interlocução com o sistema estadual do atendimento, visando garantir a efetiva execução da política municipal de atendimento socioeducativo em meio aberto, considerando que essas medidas devem ser priorizadas).

Neste sentido, o presente artigo teve como objetivo evidenciar a necessidade em observar os parâmetros mínimos para execução do Serviço, assim como propôs fomentar o aprimoramento da assessoria técnica ofertada pelas equipes técnicas do Ministério Público na avaliação das políticas públicas voltadas para o público infante-juvenil.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALLA, Janaína F. S.; SENA, Almir R.; SILVA, Saturnina P. (Orgs.). *Ações Socioeducativas: municipalização das medidas em meio aberto do estado do Rio de Janeiro*. SEEDUC-DEGASE, Rio de Janeiro, 2010.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães; TONIN, Marta Marília. Relatório dos Direitos Humanos. Uma amostra das unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei (Prefácio). Brasília, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Resolução 113 de 19 de abril de 2006.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 204, de 16 de dezembro de 2019.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 208, de 13 de março de 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

_____. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.

_____. Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

_____. Levantamento Anual SINASE 2017. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília/DF, 2019.

_____. Secretaria Especial de dos Direitos Humanos/ Ministério de Combate à Fome/ CONANDA/ CNAS - Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília, 2006.

_____. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006.

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Deliberação nº 879 de 2011, de 18 de julho de 2011. Aprova a Política Municipal de Atendimento Socioeducativo em meio aberto. Rio de Janeiro, 2011.

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: 2009.

DUARTE, Daniel E. T., NASCIMENTO, Flávia Alt. Distribuição Territorial dos Programas de Atendimento Socioeducativo no Estado do Rio de Janeiro. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro/Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude. Junho/2017, mimeo.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Ciência, tecnologia e Desenvolvimento Social/ SILVA, Sílvia de Paiva Pereira da. Material apresentado em encontro de trabalho “Sistema de Atendimento Socioeducativo” promovido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro/Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude. Novembro/2017, mimeo.

_____. Plano Decenal Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, 2015.

Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário - MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, DG-SUAS. Pesquisa: medidas socioeducativas em meio aberto - resultados nacionais. Brasília, junho 2018.

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Resolução GPGJ nº 1943, de 13 de outubro de 2014. *Dispõe sobre o Modelo de Governança do Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, RJ, 2014.

_____. Resolução GPGJ nº 1.780, de 13 de novembro de 2012. Disciplina o exercício da função de Assessor Técnico nas áreas de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. RJ, 2012.

MOREIRA, Celeste A. B. D.; NUNES, Thereza C. S.; PEREIRA, Rossiana M. de S.; VIDAL, Sandra L. P.; ZEITOUNE, Christiane da M. O Percuro da Liberdade Assistida no DEGASE: da execução à assessoria técnica. In: ABDALLA, Janaína F. S.; SENA, Almir R.; SILVA, Saturnina P. (Orgs.). Ações Socioeducativas: municipalização das medidas em meio aberto do estado do Rio de Janeiro. SEEDUC-DEGASE, Rio de Janeiro, 2010.

NASCIMENTO, Flávia Alt; SANTOS, Saulo Oliveira; SILVA, Anália dos S; SILVA, Márcia N. SINASE: Impactos e Alterações na Política Municipal de Atendimento Socioeducativo. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Infância e Juventude - CAO Infância MPRJ, maio 2018.

PASSETTI, Edson. “Crianças carentes e políticas públicas”. In.: PRIORE, Mary Del (org.). História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 1999.

Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Diário Oficial do município do Rio de Janeiro nº 184, p.05. 050392 ASDH/SUBPSE/ CMS Coordenadoria de Execução de Medidas Socioeducativas, publicado em 10 de dezembro de 2019.

_____. DECRETO nº 47.040, de 20 de dezembro de 2019. *Institui a Comissão Intersectorial do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, e dá outras providências*. RJ, 2019.

RIZZINI, Irene. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SILVA, Anália dos Santos & Silva, Márcia Nogueira da. Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade – Diretrizes para Implantação de Programas. Rio de Janeiro: MPRJ – CAOPJII, 2005.

SILVA, Anália dos Santos; SILVA, Márcia Nogueira da; SANTOS, Saulo Oliveira dos. A Violência contra Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Semiliberdade e Internação, Rio de Janeiro, 2006, mimeo.

SUBPROCURADORIA-GERAL de Justiça de Administração. Ordem de Serviço Gab-Sub. Adm. nº 001, de 14 de novembro de 2012.



MPRJ
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CAO
INFÂNCIA E JUVENTUDE
MPRJ

IERB
MPRJ