



6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SERVIÇO SOCIAL, PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: A EXPERIÊNCIA DE ACESSORAMENTO TÉCNICO NO “PROJETO PANORAMA”

SILVA, Marcia Nogueira da

Assistente Social do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Serviço Social (PUC/RJ), Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UERJ

marcinog@mprj.mp.br

SILVA, Anália dos Santos

Assistente Social do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Especialista em Educação de Jovens e Adultos (UNESA)

analia@mprj.mp.br

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo apresentar a experiência de assessoramento técnico desenvolvida por integrantes da equipe de Serviço Social do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude no processo de concepção, elaboração, execução, monitoramento e avaliação do “**Projeto Panorama – Intensificação da Atuação dos Promotores de Justiça na Tutela Coletiva dos Direitos de Crianças e Adolescentes através do Diagnóstico da Situação Municipal**”. Desta feita, aborda como as competências e atribuições profissionais que extrapolam a execução terminal de políticas sociais e o alinhamento ao projeto ético-político e profissional são elementos cruciais na materialização da perspectiva de assessoramento técnico no âmbito dos direitos difusos e coletivos.

Palavras-chave: Convivência Familiar e Comunitária; Planejamento; Assessoramento Técnico.

1. INTRODUÇÃO:

A convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes é um tema que merece destaque no que se refere à atuação do Ministério Público e, embora figure como direito fundamental na Constituição Federal aprovada há quase três décadas, é possível indicar que o contexto atual, marcado pela criminalização e judicialização das refrações da questão social, tem contribuído de maneira significativa no processo de negação desta importante conquista lograda no processo de democratização do país.



6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conforme apontado por pesquisadores da área de infância e juventude¹, a constituição das políticas públicas para a infância e adolescência no Brasil possui traços históricos particulares, que se materializam, em especial, na primazia da intervenção nas situações de “excepcionalidade”, na centralização decisória, na escassez de recursos orçamentários e na débil participação de crianças, adolescentes e seus familiares na definição das prioridades e rumos das ações voltadas para atendimento de suas demandas.

A experiência de trabalho ensejada pela equipe de Serviço Social que atua no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CAO Infância/MPRJ) permitiu aos assistentes sociais constatar que, a despeito das mudanças operadas no desenho das políticas sociais nos anos que seguiram à aprovação do texto constitucional e do Estatuto da Criança e do Adolescente, os traços históricos supracitados ainda persistem de modo a dificultar a garantia desse direito humano fundamental. Essa persistência, no entanto, sempre foi observada como um obstáculo inerente aos processos societários na sociabilidade do capital, e, desta feita, sempre foi enfrentada por meio de estratégias alinhadas ao projeto ético-político e profissional do Serviço Social.

Uma das estratégias utilizadas pela equipe de Serviço Social do CAO Infância/MPRJ foi a construção coletiva de uma perspectiva de assessoramento que, ao alinhar as competências e atribuições privativas do Serviço Social ao terreno sócio-ocupacional, sempre apontou para a constituição de alternativas de trabalho que mobilizassem ações e atividades que extrapolavam a “*execução terminal de políticas sociais*” identificada por Netto (2002) como característica histórica da profissão.

Assim, a assessoria técnica - entendida enquanto atribuição profissional ordenadora do trabalho profissional no Ministério Público² - permitiu a articulação de outras competências e atribuições privativas que englobavam, em especial, a avaliação de políticas sociais, a realização de vistorias, informações e pareceres em matéria de Serviço Social, bem como a realização de pesquisas voltadas para a análise da realidade social com o fim de subsidiar as ações profissionais.

¹ Sobre o assunto ver as pesquisas de Rizzini & Rizzini (2004) e Rizzini & Pilotti (2009).

² Sobre o assunto ver SILVA (2013)



6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

A concretização de tais competências e atribuições previstas na legislação profissional ainda representa um desafio de grande monta, tendo em vista que a trajetória histórica do Serviço Social é marcada por traços de subalternidade e pela sua vinculação ao enfrentamento individualizado e individualizante das expressões da questão social.

No que se refere especificamente ao assunto tratado neste trabalho, a equipe de Serviço Social logrou importantes resultados no sentido de identificar os principais entraves à garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar comunitária ao longo de 22 anos de atuação no CAO Infância/MPRJ. Nos anos de 2004, 2008 e 2016, a equipe produziu 3 (três) sínteses avaliativas³ acerca da política estadual e municipal de atendimento socioeducativo no Rio de Janeiro e na capital do Estado, identificando como a parca descentralização do atendimento socioeducativo, a falta de ações de articulação entre os entes responsáveis pela execução das medidas em meio fechado e aberto e a fragilidade das ações de acompanhamento aos adolescentes (incluindo os egressos) e suas famílias se constituíam como obstáculos basilares neste âmbito.

No ano de 2013, os assistentes sociais elaboraram, em conjunto com as equipes de Pedagogia e Psicologia do CAO Infância, uma síntese avaliativa acerca do atendimento socioeducativo em meio aberto no Município do Rio de Janeiro, que indicou como a escassa participação dos adolescentes e familiares na elaboração dos planos de atendimento tem implicado na perda de possibilidades concretas de alterar as situações de violações de direito que estão imbricadas no cotidiano de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Em 2014, a equipe apresentou, em conjunto com a Psicologia, uma síntese avaliativa acerca da qualidade do atendimento prestado pelo Programa de Acolhimento Familiar no Município, com foco no trabalho desenvolvido junto às famílias acolhedoras. As conclusões apontaram para sensíveis fragilidades relativas ao suporte ofertado aos acolhedores, mas indicaram também que o trabalho voltado para a garantia da convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes atendidos no programa carecia de aprimoramento.

³ As Sínteses Avaliativas são documentos com teor descritivo-analítico que têm como objetivo consolidar as informações e dados coletados sobre o funcionamento de serviços vinculados à determinada política pública, ofertando elementos que possam subsidiar a atuação dos Promotores de Justiça no processo de reordenamento, adequação e fomento à criação de alternativas de atendimento alinhadas às previsões normativas e aos princípios garantidores dos direitos humanos.



6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Observou-se, inclusive, que um dos problemas do programa era a separação de grupos de irmãos em famílias acolhedoras diversas, o que materializa a violação do princípio de manutenção dos vínculos fraternos.

Em 2015, a equipe de Serviço Social elaborou uma síntese avaliativa sobre os serviços de acolhimento no Município do Rio de Janeiro onde foram apresentadas as principais características da rede de acolhimento, sua distribuição territorial, o perfil dos acolhidos, bem como questões relacionadas à metodologia de atendimento e ao funcionamento dos serviços.

Mais uma vez os dados mostraram que a questão da convivência familiar e comunitária é uma prioridade, tendo em vista que os problemas relacionados à qualidade dos serviços tocavam de maneira decisiva esse direito fundamental. Dentre os problemas identificados figuravam a lógica de distribuição territorial dos serviços, as restrições de atendimento por sexo e faixa etária, o acolhimento de crianças e adolescentes em serviços distantes de sua comunidade de origem e a fragilidade do acompanhamento com vistas à reinserção familiar.

No entanto, se os dados coletados pela equipe ao longo dos anos indicam a necessidade de reordenamento dos serviços para garantir a convivência familiar e comunitária, ao mesmo tempo eles revelam a importância de uma ação propositiva no que se refere à alteração dos problemas identificados. Tal ação não pode prescindir de planejamento ao nível institucional e profissional, requerendo a mobilização de competências e atribuições que caminhem no sentido da ultrapassagem dos limites cotidianos.

Em janeiro de 2014, integrantes da equipe de Serviço Social do CAO Infância⁴ foram consultados sobre as possíveis contribuições do Serviço Social na concepção, elaboração e execução de um projeto institucional voltado para o diagnóstico da situação municipal de

⁴ A equipe técnica do projeto era composta por dois assistentes sociais e um psicólogo, vinculados ao CAO Infância/MPRJ. Esta equipe atualmente compõe o Grupo Gestor do Projeto, juntamente com a Coordenação e a Subcoordenação do CAO Infância e o Gestor do Módulo Criança Adolescente (MCA/MPRJ). O MCAA/MPRJ é um sistema online de informações de manejo interinstitucional, criado e gerido pelo MPRJ, que contém dados sobre todas as crianças e adolescentes acolhidos no Estado do Rio de Janeiro. Atualmente sua alimentação é feita por diversos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e é regulamentada pela Lei Estadual N.º 6937, de 17/12/2014.



6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

crianças e adolescentes com o objetivo de instrumentalizar os promotores de justiça no fomento às políticas públicas para o atendimento do público infanto-juvenil.

A ideia inicial era criar uma ferramenta de informação que desse acesso a dados sobre a situação socioeconômica, a população infanto-juvenil, os serviços ofertados e as principais deficiências da política municipal para crianças e adolescentes. Além da exposição dos dados, o escopo do projeto englobava a confecção de análises sintéticas⁵ da situação dos municípios elaboradas pela equipe de Serviço Social e de Psicologia que passou a integrar a iniciativa do CAO Infância.

O projeto seria apresentado para aprovação pela Coordenadoria de Planejamento Institucional do MPRJ, e precisava atender a uma série de parâmetros metodológicos alinhados à perspectiva de planejamento constante no Mapa Estratégico da instituição. Na ocasião, os assistentes sociais identificaram imediatamente a oportunidade de ampliar as possibilidades de atuação profissional, ainda que tal passo representasse a necessidade de estabelecer diálogo a partir de uma lógica institucional ainda pouco afetada pelas referências que orientam a profissão de Serviço Social no trato das refrações da questão social.

2. A PARTICIPAÇÃO DA EQUIPE DE SERVIÇO SOCIAL NO “PROJETO PANORAMA”

Uma das primeiras ações de assessoramento realizadas pela equipe de Serviço Social foi o levantamento de experiências exitosas de mapeamento e avaliação de políticas públicas voltadas para o público infanto-juvenil no Brasil, ao que se evidenciou a parca coleção de iniciativas. Foi identificado que alguns municípios do país haviam realizado diagnósticos municipais capitaneados pelos conselhos de direitos e gestores municipais, contudo, tais empreendimentos pouco avançavam no sentido da construção de indicadores objetivos e alinhados a uma perspectiva comprometida com o avanço das políticas públicas executadas nos municípios.

⁵ As análises sintéticas consistirão em textos descritivo-analíticos que apresentarão as considerações acerca da situação do território no que concerne à convivência familiar e comunitária, a partir das variáveis e indicadores eleitos em cada um dos 4 (quatro) eixos do “Projeto Panorama”.



6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Após a realização de diversas atividades com o fito de elaborar o projeto, foi definido que o foco prioritário seria a convivência familiar e comunitária, tendo em vista que a aprovação, em 2006, do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária colocou em pauta uma série de desafios aos municípios do país.

Tais desafios englobam a construção de redes territoriais de atendimento, a articulação do Sistema de Garantia de Direitos, a prevalência da manutenção das crianças e adolescentes em suas famílias e comunidades de origem e a produção de dados e informações sobre a situação de crianças e adolescentes, especialmente no que se refere à convivência familiar e comunitária.

Essa primeira etapa deixou claro que a equipe de Serviço Social precisaria investir na incorporação de conhecimentos mais aprofundados sobre planejamento e avaliação de políticas públicas, e, mais especificamente, sobre a construção de indicadores sociais. O processo evidenciou que a materialização das competências e atribuições constantes na regulamentação profissional é um desafio permanente, que deve ser encarado com ousadia, compromisso por meio do ensino de estratégias cotidianas que contribuam para a ampliação das habilidades do assistente social.

Vale indicar, ainda, que a construção de indicadores numa perspectiva crítica e alinhada ao projeto profissional implicou na necessidade de busca por variáveis que trouxessem à tona os limites do trato individualizado, burocrático e descontínuo das demandas do público infanto-juvenil.

Assim, diante da escassez de dados, informações e experiências pregressas, a equipe de assistentes sociais se viu diante do desafio de definir e validar indicadores que pudessem servir como instrumento para desvelar a violação do direito à convivência familiar e comunitária no âmbito das políticas públicas.

A partir dessa concepção, a equipe de Serviço Social assessorou o CAO Infância no processo que definiu 4 (quatro) eixos de análise do projeto, que abarcaram **“Dados Socioeconômicos”**, **“Rede de Serviços”**, **“Acompanhamento Socioassistencial”** e **“Acolhimento de Crianças e Adolescentes”**.

Cada um dos eixos demandou a escolha de um conjunto de variáveis e indicadores que, se analisados de forma articulada, permitem a avaliação sobre a situação dos

6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

municípios fluminenses no que se refere à garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

Deste modo, o processo de execução do “**Projeto Panorama – Intensificação da Atuação dos Promotores de Justiça na Tutela Coletiva dos Direitos de Crianças e Adolescentes através do Diagnóstico da Situação Municipal**” se constituiu como uma excelente oportunidade histórica e política para conferir visibilidade ao Serviço Social, especialmente no que se refere ao seu potencial nos processos de planejamento institucional e avaliação de políticas públicas.

Detalhe⁶ Painel 1 - Dados Socioeconômicos

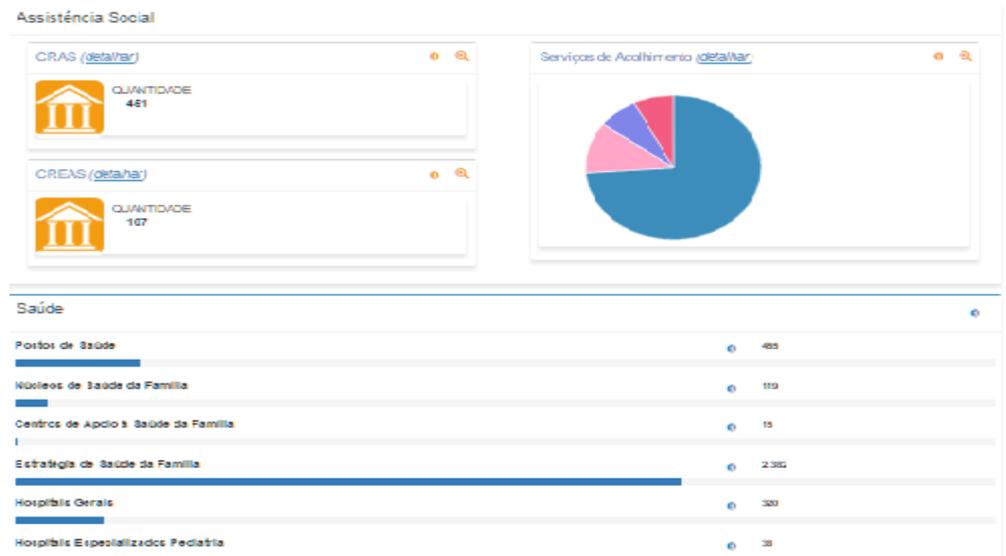


Fonte: Aplicação “Panorama” (2016)

⁶ A expressão Detalhe está sendo utilizada porque as telas da Aplicação contém uma série de visões das variáveis e indicadores utilizados. Contudo, como não é possível demonstrar a dinamicidade das telas no contexto deste trabalho, foram produzidas imagens que mostram alguns indicadores e variáveis que serão utilizados na elaboração das análises sintéticas.

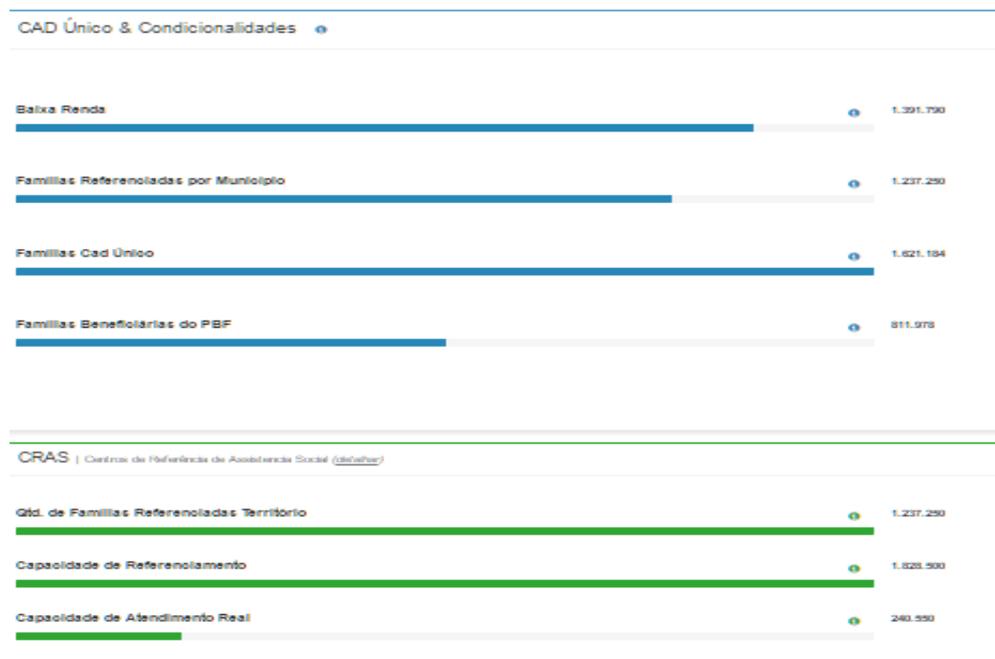
6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Detalhe Painel 2 - Rede De Serviços



Fonte: Aplicação "Panorama" (2016)

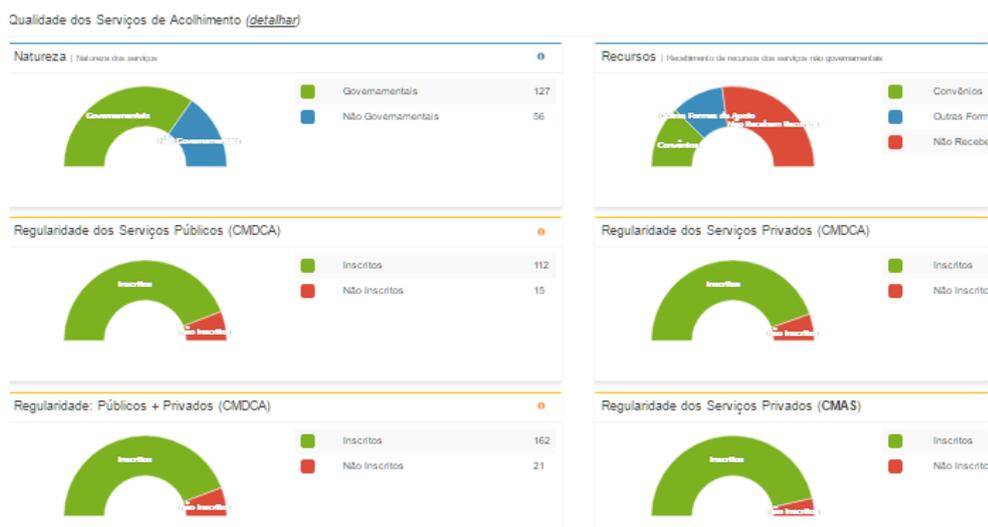
Detalhe Painel 3 – Acompanhamento Socioassistencial



Fonte: Aplicação "Panorama" (2016)

6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Detalhe Painel 4: Acolhimento de Crianças e Adolescentes



Fonte: Aplicação “Panorama” (2016)

O processo de execução do projeto incluiu, ainda, o assessoramento na construção de uma aplicação informacional que permitisse o acesso dos promotores de justiça a todos os indicadores organizados nos 4 (quatro) eixos supraindicados. Essa fase demandou, mais uma vez, a construção de estratégias profissionais que facilitassem o diálogo com profissionais de outras áreas do conhecimento e garantissem a manutenção da perspectiva adotada no assessoramento aos Promotores de Justiça. As reuniões e oficinas realizadas com a equipe da Coordenadoria de Planejamento permitiram a troca qualificada de saberes, e foram avaliadas pela equipe de estatísticos, economistas, geógrafos e analistas de sistema como um divisor de águas no que se refere à aquisição de conhecimentos sobre políticas públicas.

Para os profissionais de Serviço Social, os encontros de trabalho trouxeram à tona os desafios colocados na cena contemporânea, inclusive no que diz respeito à incorporação de novas tecnologias a serviço do projeto profissional, assunto já tratado por Veloso (2006) em tese sobre a incorporação da Informática no processamento do trabalho do assistente social.

6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em setembro de 2016, a primeira versão da aplicação foi disponibilizada para que a equipe técnica do projeto possa iniciar a confecção das análises sintéticas sobre a convivência familiar e comunitária nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Além da análise de âmbito municipal, serão realizadas, também, as análises das 16 regiões administrativas do Ministério Público – que englobam conjuntos de municípios do Estado – e a análise da situação estadual. A fase atual do projeto inclui a identificação das correlações entre os indicadores expostos nos 4 (quatro) eixos de análise, a construção de um roteiro de exame e a sistematização da análise sintética de um município piloto – Campos dos Goytacazes, denominada “Análise Beta”. Esta fase também engloba a verificação de possíveis problemas no uso da aplicação e a avaliação de sua funcionalidade no cotidiano de trabalho dos promotores de justiça e das equipes técnicas que atuam na área da infância e juventude e afins.

Mapa da Aplicação – Estado e Divisão Administrativa do MPRJ⁷



Fonte: Aplicação “Panorama” (2016)

⁷ Os mapas utilizados na Aplicação “Panorama” são dinâmicos, e apresentam os dados de acordo com o território escolhido. Deste modo, as variáveis e indicadores são alterados em três níveis: estadual, regional (Centros Regionais de Apoio Administrativo-Institucional – CRAAI’s) e municipal. Ver também notas 8 e 9.

6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Mapa da Aplicação – Região Administrativa do MPRJ – CRAAI Campos e Município Piloto – Campos dos Goytacazes



Fonte: Aplicação “Panorama” (2016)

3. IMPACTOS ESPERADOS NA CONSOLIDAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA AOS PROMOTORES DE JUSTIÇA

No que diz respeito aos resultados, é válido destacar que diferente do que ocorre em projetos e campanhas pontuais promovidos pela instituição, a atuação dos assistentes sociais do CAO Infância no Projeto Panorama se deu na fase inicial do planejamento, continua nas ações de execução e permanecerá na etapa de monitoramento e avaliação dos resultados, prevista para ocorrer anualmente. Ou seja, a equipe de Serviço Social participou da concepção, do planejamento e permanecerá na execução, monitoramento e avaliação do Projeto. A avaliação anual dos municípios será realizada durante 03 anos, quando serão considerados os impactos e resultados do trabalho realizado pelo grupo gestor⁸. Outro aspecto importante foi a ampliação da equipe de Serviço Social do CAO Infância, considerada na estimativa de custos e recursos necessários para a execução do Projeto. Com o destaque de 02 profissionais para atuação em todas as fases do Projeto Panorama, mais 02 assistentes sociais foram contratados para compor a equipe de Serviço Social do CAO Infância.

⁸ As informações constam no Formulário de Proposta de Projeto (FPP) apresentado ao Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) da Coordenadoria de Planejamento Institucional do MPRJ (CODPLAN).



6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Na fase de execução do Projeto, após a análise da situação estadual, regional⁹ e municipal, foi prevista a elaboração de um plano de capacitação, que inclui a produção de material de suporte aos profissionais que integram as equipes técnicas dos Centros Regionais de Apoio Administrativo e Institucional (CRAAI's) do MPRJ¹⁰.

A etapa final do Projeto prevê o apoio da coordenação do CAO Infância aos promotores de justiça que atuam nos órgãos de execução no planejamento de ações no âmbito da tutela coletiva, conforme as prioridades identificadas no panorama municipal. Assim, a adesão do promotor de justiça ao projeto pressupõe a atuação dos profissionais que integram as equipes técnicas, entre os quais estão os assistentes sociais, no assessoramento aos promotores de justiça na execução do planejamento anual, visando à fiscalização e o fomento de políticas públicas que garantam o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. A adesão ao projeto pelos promotores de justiça dos órgãos de execução possibilitará que o CAO Infância também planeje sua atuação, com base nas demandas identificadas na análise técnica da equipe atuante no Projeto Panorama.

O panorama municipal permitirá o cruzamento de dados e a indicação de aspectos da política municipal que favorecem a violação do direito à convivência familiar e comunitária. O mapeamento da rede de serviços e os dados da qualidade do atendimento poderão apontar as ações prioritárias do Ministério Público em cada território. A possibilidade de comparação entre os municípios certamente favorecerá a definição de estratégias institucionais impeçam a violação daquele direito. Assim, a participação do Serviço Social no projeto em questão tem relevância não apenas pelo reconhecimento da profissão, mas, também, por permitir o alinhamento da atuação dos assistentes sociais que trabalham na área da Infância e Juventude na perspectiva do assessoramento técnico no Ministério Público, indicando uma das alternativas nessa direção.

⁹ Regiões formadas por municípios agrupados conforme a organização administrativa do MPRJ.

¹⁰ Órgãos administrativos organizados por agrupamento de municípios, num total de 16 CRAAI's.



6º ENCONTRO NACIONAL DO SERVIÇO SOCIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO

REFERÊNCIAS

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE.

Formulário de Proposta de Projeto – Projeto Panorama. Rio de Janeiro, fevereiro de 2014.

NETTO, J. P. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 6ª Ed. São Paulo, Cortez, 2002.

Rizzini, Irene; Rizzini, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro : Ed. PUC-Rio; São Paulo : Loyola, 2004.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Márcia Nogueira. Assessoria em Serviço Social: Breves notas sobre o trabalho profissional na área de infância e juventude do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. In: FORTI, Valéria; GUERRA, Yolanda (orgs.). *Serviço Social: temas, textos e contextos – coletânea nova de Serviço Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

VELOSO, Renato. *Tecnologia da informação: contribuição importante para o exercício profissional?* Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.