

# PROJETO REDE DE SAÚDE MENTAL FRANCA: CONSOLIDAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO DA DEPENDÊNCIA DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS

## Eduardo Tostes

[eduardotostes@mpsp.mp.br](mailto:eduardotostes@mpsp.mp.br)

Promotor de Justiça do Ministério do Estado de São Paulo

---

## SUMÁRIO

1. Identificação dos coordenadores e parceiros. 2. Justificativa. 3. Objetivo Geral. 4. Objetivos Específicos. 5. Metodologia. 6. Cronograma. 7. Acompanhamento e avaliação dos resultados.

## 1. IDENTIFICAÇÃO DOS COORDENADORES E PARCEIROS

### Coordenação Geral

Eduardo Tostes – 3º Promotor de Justiça de Franca

### Coordenação Técnica

Erika Cristina de Souza – Assistente Social NAT MPSP

Juliane Fernandes Simões de Mattos Andrade – Psicóloga NAT MPSP

Priscila de Souza Oliveira – Assistente Social NAT MPSP

Pauliane Thereza Cardoso – Assistente Social NAT MPSP

### Parceiros

Secretaria Municipal de Saúde

Secretaria Municipal de Educação

Departamento Regional de Saúde – DRS 8

Conselho Municipal de Saúde

Conselho Municipal Antidrogas

Hospital Psiquiátrico Allan Kardec

Fundação Santa Casa de Misericórdia

Fórum Permanente de Combate ao Crack do Centro Médico

Pastoral da Sobriedade

Grupo Amor Exigente

Grupo Alcoólatras Anônimos

Vara da Fazenda Pública do Poder Judiciário Estadual

Comunidades Terapêuticas

CEAF/ESMP-SP

## 2. JUSTIFICATIVA

O ponto de partida deste projeto de intervenção é a constatação de que não existe um conjunto de ações planejadas e convergentes, embasadas na Política Nacional de Saúde Mental vigente, sintonizadas com o regramento da matéria existente (em especial, do Ministério da Saúde), para o enfrentamento da dependência de álcool e outras drogas, a despeito da gravidade e das consequências que o uso abusivo dessas substâncias gera no meio social e não obstante o consenso de que há a necessidade de intervenções estratégicas por parte do Estado nesse segmento.

Apesar de contar com diversos equipamentos de saúde voltados para atuação nesse campo específico, o fato é que, não raras vezes, eles desenvolvem ações compartimentadas e fragmentadas que se distanciam da formação ideal de um conjunto sinérgico, reclamado pela magnitude, diversidade e complexidade dos problemas postos para enfrentamento.

O tema é dos mais espinhosos do mundo contemporâneo e, talvez por estar presente no cotidiano de toda a sociedade, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, conta com centenas de milhares de pretensos “especialistas” que procuram direcionar sua atuação, seu poder de intervenção e/ou de influência, segundo sua percepção pessoal, muitas vezes delineada pelo senso comum.

Não há como negar a dificuldade de construção de consensos a respeito até mesmo nos meios especializados, notadamente pelos baixos índices de resolubilidade plena dos problemas e situações fáticas postos para enfrentamento.

A propósito, o conceito de resolução plena em sede de enfrentamento do uso abusivo de substâncias entorpecentes lícitas e ilícitas tem que ser questionado, porque não se trata de doença passível de cura, como a maioria dos problemas de saúde. Não há como realizar uma intervenção cirúrgica e debelar o mal para sempre, ao contrário do que supõem muitas pessoas, ao depositarem todas as suas expectativas em internações psiquiátricas, por exemplo.

A experiência revela que, nas situações excepcionais em que é recomendada, a internação psiquiátrica deve ser apenas o ponto de partida de um conjunto de ações, a ser desenvolvido por uma rede integrada de atendimento, implementado, mantido e revisado por longos períodos de estabilização e consolidação, muitas vezes pelo tempo restante de vida da pessoa visada.

Nesse diapasão, há necessidade de internalizar e consolidar a ideia de que o enfrentamento continuado a ser desencadeado pode sofrer retrocessos, demandando o retorno ao ponto inicial ou a ponto intermediário, anteriormente percorrido, sem que isso importe em fracasso ou ineficácia das ações já realizadas, ao contrário, constituindo-se em característica marcante do problema.

Volvendo para a resolubilidade, na tentativa de obter ponto de convergência, para esboçar mínimo consenso, em seara tão controversa, mister recorrer ao conceito de redução de danos como norte de toda a rede de atendimento psicossocial ou, ao menos, como um dos nortes. Conceito que precisa ser larga, exaustiva, paciente

e constantemente difundido na sociedade, para evitar que a expectativa de “cura plena”, em intervenção precisa, comprometa todo planejamento e atuação, pela sensação de fracasso.

Perante esse cenário complexo e, em certa medida, pessimista, mas inapelavelmente real, esboçado sumariamente, emerge a necessidade de dedicar maior espaço para a prevenção, antecipando cronologicamente o momento de intervenção estatal.

Ora, pressupondo que, uma vez instalados, os problemas da dependência e do uso abusivo de substâncias psicoativas, lícitas ou ilícitas, são de difícil reversão, mister, no mínimo, abrir outra frente de atuação, centrada na prevenção e conscientização da população jovem, na tentativa de estancar e reverter o crescimento desses problemas em progressão geométrica, como se observa atualmente.

Não parece racional pensar em extirpar o mal para sempre, mas se afigura bastante razoável, premente até, pensar na prevenção, ao menos como um dos eixos prioritários...

A propósito, usando os foros adequados e os espaços existentes, é necessário desencadear o debate sobre essas duas frentes de trabalho: atuação perante a situação instalada e atuação preventiva.

Este debate tem que ser orientado e direcionado para a tomada de decisões estratégicas que, realizadas democraticamente, devem ser inseridas nos documentos que podem levar à mudança do panorama, no âmbito da Administração Pública, em especial, no Plano Plurianual (PPA), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas Leis Orçamentárias Anuais.

Aqui, não parece demais lembrar que os planos plurianuais são elaborados no primeiro ano do mandato eletivo, para vigência nos quatro anos seguintes, vale dizer, o plano plurianual em vigor no município foi elaborado em 2013 para abranger o período de 2014 a 2017, ano este em que será novamente elaborado, para o quadriênio 2018-2021.

Não obstante, conforme a lição da Professora Élide Graziane Pinto, em aula à distância, proferida no Curso de Aperfeiçoamento de Agentes Políticos do Ministério Público Brasileiro do CEAF/ESMP-SP, há a possibilidade de revisão do plano plurianual vigente, mediante lei específica, aproveitando-se, por exemplo, a discussão do orçamento para corrigir rumos inicialmente traçados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é outro importante instrumento cujas diretrizes definem o conteúdo e o modo de execução da Lei de Orçamento Anual. Se bem utilizada, entre outros benefícios, permite a garantia do que se convencionou designar mínimo existencial.

Para perfeita compreensão, recorre-se novamente ao magistério da Professora Élide, na aula já mencionada, extraindo-se das projeções de transparências por ela utilizadas: “O Ministro Celso de Mello, do STF, quando da relatoria da ADPF 45/DF, asseverou que o arbítrio estatal não pode se opor à efetivação dos direitos sociais, donde foi firmada, paradigmaticamente, a necessidade de o Judiciário intervir

em prol da *'preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo substancial do mínimo existencial'* ", assim entendida a garantia de um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna.

Destarte, olhos postos na execução orçamentária, tão ou mais importante que a própria previsão da alocação de recursos no orçamento (pela possibilidade de remanejamento de verbas por parte do Poder Executivo), merece especial atenção, no contexto da LDO, a previsão de quais despesas não são contingenciáveis, mecanismo valioso para garantir a primazia do mínimo existencial, dentro do qual se encontra inserida a estruturação da rede de atenção psicossocial, condição para o enfrentamento adequado do problema proposto de uso abusivo de drogas lícitas e ilícitas.

Com efeito, ao determinar que *"não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias"*, o art. 9º da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) abre espaço para a inserção de artigo na LDO que proíba contingenciamento, como forma de materializar mínimo existencial. Em outras palavras, a lei de diretrizes orçamentárias permite ressaltar dotações que não podem ser alvo de constrangimento na execução orçamentária, máxime para garantir o oferecimento de política pública de saúde mental adequada, como cediço, obrigação delineada no texto constitucional em vigor.

Como visto, trata-se de mecanismo privilegiado para a discussão da alocação de recursos públicos, cujo manuseio preciso e adequado parece não merecer a devida atenção, ao menos de parte dos atores envolvidos na implantação e aperfeiçoamento das políticas sociais básicas, quando se constata que, não raras vezes, o plano plurianual e a LDO são peças genéricas e produzidas em série, sob encomenda para o atendimento de questões meramente formais, sem abranger o debate democrático que as devia orientar.

No seara da prevenção merece referência a adesão do município de Franca ao programa federal "Crack, É Possível Vencer", cuja estruturação pode ser aproveitada para buscar avanços, com ganhos de grande escala, no campo ora proposto.

Referido programa encontra-se estruturado em três eixos temáticos: prevenção, cuidado e autoridade, por ora, merecendo destaque o primeiro deles, colhendo da cartilha do programa: *"As ações do eixo 'Prevenção' visam fortalecer fatores de proteção e reduzir fatores de risco para o uso de drogas. Para isso, são oferecidos programas continuados a partir da comunidade escolar que buscam fortalecer vínculos familiares e comunitários, trazer informações sobre as drogas e reforçar a capacidade dos jovens para escolher com consciência e responsabilidade seus caminhos. Os esforços para a escola integral e as ações específicas de prevenção nas escolas fazem parte deste movimento"*.

Dentro das ações previstas, merece especial atenção o Curso de Prevenção do Uso de Drogas para Educadores de Escolas Públicas, desenvolvido pela Universidade de

Brasília (UnB) e oferecido pela Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (SE-NAD), tendo como público-alvo prioritário educadores da rede básica de ensino (fundamental e médio), de escolas localizadas nos estados e municípios que já aderiram ao programa em destaque (entre outras).

Trata-se de curso de extensão universitária, gratuito, na modalidade de educação à distância, cujo objetivo é desenvolver programas e projetos de prevenção do uso de álcool e outras drogas, bem como prevenir outros comportamentos de risco entre crianças, adolescentes e jovens, além de buscar a capacitação dos educadores para abordagem adequada às situações de uso de drogas identificadas no ambiente escolar e encaminhar alunos e familiares para a rede de atenção existente na comunidade.

### **3. OBJETIVO GERAL**

Contribuir para a composição adequada e para o aperfeiçoamento da rede de atenção psicossocial do município de Franca, bem como para o incremento das ações de prevenção, visando o enfrentamento do uso abusivo de álcool e outras drogas.

### **4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

#### **EIXO 1: Cuidados com a pessoa, estruturação e aperfeiçoamento da rede.**

1) Fomentar conjunto de ações planejadas e convergentes, embasadas na Política Nacional de Saúde Mental e nos parâmetros da Reforma Psiquiátrica (Lei nº 10.216/2001 e seus regulamentos), fiscalizando e exigindo o seu cumprimento;

2) Estimular o desenvolvimento de consensos mínimos que sirvam de paradigma para atuação da rede de atenção psicossocial;

3) Instigar o debate a respeito da internação psiquiátrica como forma de intervenção junto ao dependente de álcool e outras drogas, priorizando a formação de conceitos de regra e exceção;

4) Articular a formação e composição adequada da rede de atenção psicossocial, fiscalizando a atuação dos equipamentos conforme o regramento existente e as diretrizes eleitas democraticamente;

5) Acompanhar e fomentar a participação social nos processos de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, para garantir o planejamento e a reserva dos recursos financeiros necessários ao enfrentamento do problema de uso abusivo de álcool e outras drogas;

6) Acompanhar a execução orçamentária, sugerindo e/ou fomentando o debate a respeito da revisão do plano plurianual, quando necessário;

## EIXO 2: Prevenção

7) Realizar levantamento a respeito do Programa “Crack, É Possível Vencer”, com foco nas fontes de custeio e nas ações planejadas para os três eixos temáticos: prevenção, cuidado e autoridade;

8) Articular, estimular e fiscalizar a adoção e a implantação de ações de prevenção, em especial, daquelas previstas em sobredito programa federal.

## 5. METODOLOGIA

Promover a mobilização articulada e convergente dos parceiros estratégicos já identificados e de outros que surgirem e/ou se apresentarem, notadamente para definição de planejamento adequado, com definição de atribuições e de mecanismos de prestações de contas e controle, tudo norteado pela cooperação mútua e pela busca de consensos mínimos que permitam a conquista de avanços graduais no enfrentamento do uso abusivo de álcool e outras drogas.

Realização de reuniões trimestrais entre os coordenadores (semestralmente também com a participação das alianças estratégicas do projeto), para avaliação do planejamento e dos avanços obtidos, com a adoção das correções necessárias, identificadas através de debate democrático e horizontal.

Buscar-se-á o rodízio quanto aos locais de realização das reuniões, para estimular a participação de todas as instituições, fomentando objetivamente o tratamento horizontal entre os profissionais e pessoas envolvidas.

## 6. CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

### EIXO 1: Cuidados com a pessoa, estruturação e aperfeiçoamento da rede

Objetivo	Ações	Prazo
1. Fomentar conjunto de ações planejadas e convergentes	1.1- reestudar relatório de diagnóstico da rede de atenção psicossocial, elaborado pelo NAT	Dezembro/2015
	1.2- discutir relatório com o NAT, atualizando-o e aproveitando para debater a conveniência de desdobrar o inquérito civil	Fevereiro/2016
	1.3- articular a formação do Grupo Condutor da Rede de Atenção Psicossocial Municipal	Abril/2016
	1.4- participar das reuniões do Conselho Municipal de Saúde, do Conselho Municipal Antidrogas e do Fórum Permanente de Combate ao Crack do Centro Médico	Outubro/2015
	1.5- promover palestra(s) ou seminário, com convidado(s) especialista em saúde mental e em planejamento de saúde	Outubro/2016

Objetivo	Ações	Prazo
1. Fomentar conjunto de ações planejadas e convergentes	1.6- fomentar a participação na elaboração e discussão do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual	Dezembro/2017
2. Estimular o desenvolvimento de consensos mínimos que sirvam de paradigma para atuação da rede de atenção psicossocial.	2.1. articular a formação do Grupo Condutor da Rede de Atenção Psicossocial Municipal	Abril/2016
	2.2. participar das reuniões do Conselho Municipal de Saúde, do Conselho Municipal Antidrogas e do Fórum Permanente de Combate ao Crack do Centro Médico	Outubro/2015
	2.3. promover palestra, com convidado(s) especialista e formação multidisciplinar, sobre o tema do uso abusivo de drogas lícitas e ilícitas e as diversas formas de tratamento.	Outubro/2016
3. Instigar o debate a respeito da internação psiquiátrica como forma de intervenção junto ao dependente de álcool e outras drogas, priorizando a formação de conceitos de regra e exceção	3.1. realizar levantamento sobre as internações psiquiátricas compulsórias e involuntárias, para avaliar sua eficácia na recuperação do dependente	Julho/2016
	3.2. difundir o resultado do levantamento do item anterior entre os parceiros do projeto	Agosto/2016
	3.3. promover audiência pública de caráter informativo a respeito do levantamento do item 3.1.	Outubro/2016
4. Articular a formação e composição adequada da rede de atenção psicossocial, fiscalizando a atuação dos equipamentos conforme o regimento existente e as diretrizes eleitas democraticamente	4.1. discutir relatório com o NAT, atualizando-o e aproveitando para debater a conveniência de desdobrar o inquérito civil, tendo por objeto a rede de atenção psicossocial	Fevereiro/2016
	4.2. reunir-se com o DRS 8 para discutir a implantação da rede regional de atenção psicossocial, objeto de planejamento anterior, submetido a instâncias administrativas superiores	Março/2016
	4.3. reunir-se com a Secretária Municipal de Saúde para verificar o planejamento do município visando à implantação da rede de atenção psicossocial, com cronograma definido	Abril/2016

Objetivo	Ações	Prazo
5. Acompanhar e fomentar a participação social nos processos de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, para garantir o planejamento e a reserva dos recursos financeiros necessários ao enfrentamento do problema de uso abusivo de álcool e outras drogas	5.1. obter cópias do Plano Plurianual (atual e anterior), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (últimas quatro edições), da Lei Orçamentária Anual de 2015, 2014 e 2013 e das respectivas demonstrações de execução orçamentária deste triênio	Novembro/2015
	5.2. promover análise crítica de sobreditos instrumentos de planejamento, em especial daqueles pertinentes a área da saúde	Junho/2016
	5.3. difundir o resultado do levantamento do item anterior entre os parceiros do projeto	Agosto/2016
	5.4. articular a participação nos processos de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual	Dezembro/2017
6. Acompanhar a execução orçamentária, sugerindo e/ou fomentando o debate a respeito da revisão do plano plurianual, quando necessário	6.1. analisar a conveniência de articular a edição de lei para rever o plano plurianual	Setembro/2016

## EIXO 2: Prevenção

Objetivo	Ações	Prazo
7. implantação de ações de prevenção, em especial, daquelas previstas em sobredito programa federal.	7.1. obter: i) cópia do instrumento de credenciamento do município junto ao Programa "Crack, É Possível Vencer"; ii) informações sobre os repasses financeiros recebidos pelo município; iii) informações sobre as ações planejadas para os anos de 2015 e 2016, abrangendo os três eixos temáticos do programa: prevenção, cuidado e autoridade	Dezembro/2015
	7.2. reunir-se com as Secretárias de Educação e de Saúde, para discussão sobre ações de prevenção contra o uso abusivo de álcool e outras drogas, em especial daquelas previstas no Programa "Crack, É Possível Vencer".	Janeiro/2016
	7.3. fiscalizar o cronograma de trabalho ajustado na reunião o item anterior, tomando as providências administrativas e judiciais cabíveis para garantir a efetivação do planejamento realizado	Dezembro/2016

## **7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

A implementação do projeto será acompanhada e monitorada através de:

- a) reuniões periódicas com os parceiros;
- b) apoio técnico da equipe do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do Ministério Público do Estado de São Paulo (NAT Franca) no acompanhamento das atividades realizadas;
- c) reuniões de acompanhamento e monitoramento promovidas por qualquer coordenador ou parceiro.