

O MANICÔMIO JUDICIÁRIO. SAÚDE OU JUSTIÇA?*

Evelin Naked de Castro Sá**

SÁ, E.N. de C. O Manicômio Judiciário. Saúde ou Justiça? Rev. Saúde públ., S. Paulo, 19:389-400, 1985.

RESUMO: O Manicômio Judiciário, por ser um hospital-presídio, pode estar subordinado tanto à Secretaria da Saúde como à Justiça. Como elementos de análise dessa decisão, são apresentadas comparações estruturais e de recursos humanos entre o Manicômio Judiciário e a Penitenciária de Araraquara, entre a situação de recursos humanos do Manicômio em 1981 e 1984 e entre os salários de algumas funções de servidores ligados àqueles tipos de instituições. As conclusões apontam a Secretaria da Justiça como a mais adequada para subordinar o Manicômio Judiciário, desde que tomadas algumas medidas de modernização organizacional. É sugerido um quadro de pessoal estruturado percentualmente por subgrupos de funções. As propostas relativas ao pessoal necessitam ser tratadas em leis complementares que garantam, por sua hierarquia, o atendimento das condições excepcionais de trabalho do Manicômio Judiciário.

UNITERMOS: Administração. Administração Pública. Hospitais psiquiátricos. Saúde, recursos humanos.

INTRODUÇÃO

O Manicômio Judiciário é uma Divisão do Departamento Psiquiátrico II, da Coordenadoria de Saúde Mental da Secretaria de Estado da Saúde, conhecido como "Juqueri" e situado nos municípios de Franco da Rocha e Caieiras. O Manicômio Judiciário é um hospital especializado para doentes mentais criminosos e pessoas à disposição da Justiça, em fase de julgamento.

A permanente atração e a rentabilidade da exposição ao público, pelos meios de comunicação de massa, dos problemas do Juqueri⁴, ocupam, quase que com exclusividade exaustiva, o espaço necessário a uma repensagem da instituição frente às mais recentes políticas públicas de dar ênfase à expansão da atenção primária em saúde mental, em Ambulatórios e em Centros de Saúde mais completos. A não hospitalização de doentes mentais, decorrente daquela po-

lítica pública paralela e a desativação do Juqueri, como consequência, têm sido constante e ciclicamente anunciadas, desde a fase de pré planejamento do atual Governo do Estado. Ao lado dessas, uma terceira política pública tem tido presença — a reformulação do sistema penitenciário —, visando, entre outras medidas, à eliminação progressiva da superpopulação dos presídios, com planos de venda dos imóveis atualmente ocupados pela Penitenciária do Estado e, com esses recursos, a possibilidade de construção/compra/reforma de prédios adequados para presídios de lotação menor.

O Manicômio Judiciário tem sido cogitado como capacidade instalada potencialmente utilizável para ser um desses presídios, podendo transferir seus pacientes-doentes-criminosos para as instalações das Colônias, vagando o prédio central para a Secretaria da Justiça. Ou

* Extraído da tese de doutoramento "Análise de uma organização pública complexa do Setor Saúde: O conjunto Juqueri, no Estado de São Paulo", apresentada à Faculdade de Saúde Pública da USP, novembro de 1984. Os dados de recursos humanos foram atualizados para 1984.

** Do Departamento de Prática de Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo — Av. Dr. Arnaldo, 715 — 01255 — São Paulo, SP — Brasil.

podendo simplesmente mudar sua subordinação da Saúde para a Justiça⁵; isentando a Secretaria da Saúde, vale dizer, das providências para melhorar os recursos organizacionais do Manicômio.

Comparativamente com a ênfase nas políticas, resta pouco espaço para uma análise objetiva do desempenho das instituições envolvidas, como Juqueri, Penitenciárias, Manicômio Judiciário. Em qualquer política pública formulada, é indispensável que haja condições organizacionais para implementá-la.

É oportuno, assim, contribuir com a análise de alguns desses aspectos no Manicômio, visando a alicerçar possíveis decisões.

A análise das possíveis subordinações do Manicômio leva, paralelamente, ao estudo das condições de organização de unidades na administração pública paulista.

A racionalidade pretendida na legalização dos órgãos da administração direta e da indireta autárquica no Estado de São Paulo tem tido expressão maior por meio de modelo predominantemente burocrático, no conceito Weberiano. Mas tem sido freqüentemente, no caso do Setor Saúde, que essa racionalidade pretendida se esgote no estruturalismo que tem norteado as organizações: limita-se a cobrir só uma parte do modelo burocrático, o das linhas de subordinação e o campo funcional das unidades numa escala hierárquica, deixando defasados os aspectos dos outros recursos necessários à organização, tais como a administração de recursos humanos. O Juqueri como um todo e o Manicômio Judiciário em particular já foram antes analisados quanto à crítica ao estruturalismo como forma incompleta mas preponderante de organização^{1,4}, quanto à gênese das bem conhecidas e notórias falhas na administração de pessoal do Estado de São Paulo — que tem seu visual no mais das vezes limitado aos salários⁸ — e quanto

aos condicionantes políticos da reforma administrativa da Secretaria de Estado da Saúde³.

O Juqueri tem estado menos presente nas legalizações referidas do que no noticiário policial e nas atenções do Poder Legislativo nas cíclicas Comissões de Inquérito da Assembléia Legislativa. Sua pobreza institucional é aberrante numa época em que estão em agudas crises duas das áreas sociais de serviços — a saúde mental e o encarceramento — que ali têm trágica expressão.

Exemplificando o já dito acima, e por refletir a continuada pobreza estrutural formal do Juqueri, é feita uma comparação entre as estruturas legais e os recursos humanos de dois órgãos: a Penitenciária de Araraquara, da Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado da Secretaria da Justiça, que é um presídio de segurança máxima para 500 presos, e o Manicômio Judiciário do Juqueri, da Coordenadoria de Saúde Mental da Secretaria da Saúde, com número de internos oscilando entre 400 e 600. Manicômio e Penitenciária têm em comum o caráter de confinamento por determinação da Justiça, sendo o Manicômio um hospital-presídio e a Penitenciária de Araraquara um presídio de segurança máxima. A escolha desta Penitenciária foi feita por ser a que possui capacidade que mais se aproximava da do Manicômio.

METODOLOGIA

Foram analisados, comparativamente, os aspectos organizacionais da Penitenciária de Araraquara e do Manicômio Judiciário, como contribuição ao estudo da organização deste último. Para tanto, reconhece-se a utilidade do estudo do confronto com uma instituição de segurança, tão próxima a quanto possível do Manicômio quanto ao número de internos.

Foram utilizados:

a) no levantamento histórico-institucional-estrutural: coleções de leis, decretos e outros atos, no Juqueri, na Coordenadoria de Saúde Mental, na Coordenadoria de Estabelecimentos Penitenciários do Estado e na Assessoria Técnica Legislativa do Governo do Estado de São Paulo;

b) na caracterização da população de servidores do Manicômio e da Penitenciária de Araraquara: consulta aos arquivos das unidades de administração de pessoal do Juqueri e da Coordenadoria de Saúde Mental, folha de pagamento de fevereiro de 1981 da Companhia — PRODESP, no Departamento de Despesa do Pessoal da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo; da Penitenciária de Araraquara, consulta à Coordenadoria de Estabelecimentos Penitenciários do Estado. Os dados foram atualizados para 1984, sendo fontes para os quantitativos o Manicômio e a Lei n.º 353/84 para o cálculo de salários.

c) na comparação de estruturas: modelo do Governo do Estado de São Paulo, de departamentalização de unidades. Os componentes principais desse modelo estruturante, são:

Governador	
Secretaria de Estado	1.º nível
Coordenadoria	2.º nível
Departamento	3.º nível
Divisão	4.º nível
Serviço	5.º nível
Seção	6.º nível
Setor	7.º nível
Turma	não previsto

d) para fins de comparação entre os estoques de recursos humanos foi adotado o grupamento feito de acordo com o determinado pelo Decreto n.º 12.961/

78*, o que facilita a comparação entre conjuntos de ocupações para cujo exercício se exigem níveis de escolaridade diferentes ou que caracterizam determinadas posições na divisão de trabalho.

Assim:

- o subgrupo 1 é composto de ocupações para cujo exercício é suficiente escolaridade primária — 1.º ciclo;
- o subgrupo 2, escolaridade de 2.º ciclo e profissionalização;
- para o subgrupo 3, nível superior;
- subgrupo 4, pequenos comandos (Encarregado de Turma);
- subgrupo 5, comandos de Seção e Setor;
- subgrupo 6, comandos de nível universitário;
- subgrupos 7 a 9, diretores.

RECURSOS DE ORGANIZAÇÃO DO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E DA PENITENCIÁRIA DE ARARAQUARA

Estruturas

O Manicômio Judiciário tem sua estrutura legal dada pelos Decretos n.ºs 49.167/67 e 52.182/69. Posteriormente foram criadas uma Seção de Finanças e um Setor de Manutenção Industrial, pelo Decreto n.º 15.227/80. É a seguinte a sua estrutura:

I — Diretoria; II — Serviço de Clínicas Psiquiátricas, com: a) Diretoria; b) 5 (cinco) Clínicas Psiquiátricas (nível

* Decreto n.º 12.961, de 13/12/1978, publicado no D.O.E. de 14/12/1978 — “Regulamenta a aplicação do Instituto de Evolução Funcional, de que trata o Capítulo IV do Título XI, da Lei Complementar n.º 180, de 12 de maio de 1978”.

de Seção); c) Setor de Clínica Médica; III — Serviço de Perícias, com: a) Diretoria; b) Seção de Arquivo Médico e Estatística; c) Seção de Documentação Pericial; d) Setor de Comunicações; IV — Seção Técnica Auxiliar, com: a) 13 (treze) Turmas de Serviços Gerais; V — Seção de Administração, com: a) Setor de Expediente e Pessoal; VI — Seção de Finanças; VII — Setor de Manutenção Industrial; VIII — Seção de Material e Patrimônio, com Setor de Suprimento.

A Penitenciária de Araraquara tem a estrutura dada pelo Decreto n.º 13.312/79. Compõe-se de: I — Diretoria, com: a) Setor de Expediente; b) Setor de Prontuários Penitenciários; II — Grupo de Reabilitação, com: a) Diretoria; b) Equipes Interdisciplinares de Reabilitação (tantas quantas forem necessárias); c) Seção de Prontuários Criminológicos; d) Setor de Atividades Auxiliares; e) Seção de Reabilitação com: a) Setor de Apoio Escolar; b) Setor de Biblioteca e Documentação; III — Serviço de Qualificação Profissional e Produção, com: a) Diretoria; b) Seção Industrial; c) Seção de Manutenção; IV — Serviço de Saúde, com: a) Diretoria; b) Equipe Médica e Odontológica; c) Setor de Enfermagem; d) Setor de Exames Complementares; V — Serviço de Segurança e Disciplina, com: a) Diretoria; b) Setor de Portaria; c) Setor de Controle; d) Seção de Vigilância com 4 turnos; e) Setor de Cadastro; f) Setor Auxiliar de Segurança; VI — Serviço de Administração, com: a) Diretoria; b) Seção de Comunicações Administrativas; c) Seção de Pessoal; d) Seção de Finanças, com: Setor de Movimentação de Contas Individuais dos Presos; e) Seção de Material e Patrimônio, com Setor de Compras, Setor de Almoxarifado e Setor de Almoxarifado da Produção.

Conforme artigo 238 do Decreto n.º 13.312/79: “as Equipes Interdisciplina-

res de Reabilitação e as Equipes Interdisciplinares de Valorização serão compostas de pessoal com formação universitária, em especial de: Médico Psiquiatra, Assistente Social, Terapeuta Ocupacional, Capelão, Psicólogo e Pedagogo, de preferência com especialização ou experiência nas áreas penitenciárias e de criminologia. § único — As Equipes Interdisciplinares de Reabilitação da Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté serão compostas, ainda, por Médicos Clínicos e Cirurgiões Dentistas”.

A Secretaria da Justiça tem, como se vê, um desenho organizacional legal mais moderno no tempo, na nomenclatura e na quantidade de unidades. A comparação, por nível de unidades, consta da Tabela 1.

O desenho estrutural legal das duas instituições permite comparações, já que são parte dos recursos com que contam para atingir seus objetivos. Efetuada a comparação entre o número total de unidades de vários níveis em que as atividades estão sendo executadas, vê-se que, no conjunto, há uma situação estrutural bem mais modesta para o Manicômio do que para a Penitenciária de Araraquara. Mais detalhadamente, destacam-se nessa comparação, como exemplo, as seguintes áreas de atividades:

Enfermagem: não há nenhuma referência estrutural legal para a enfermagem no Manicômio; a vigilância e cuidados não especificamente médicos dos internos vêm sendo feita por alguns auxiliares de enfermagem e muitos atendentes e serventes. Num modelo basicamente estruturante de organização, como o que adotado pela administração pública direta no Estado de São Paulo, tal omissão reforça composições inadequadas de recursos humanos e aumenta, em consequência, a distorção e desvio de servidores.

TABELA 1

Comparação, por nível das unidades, das estruturas legais da Penitenciária de Araraquara e do Manicômio Judiciário

Níveis das unidades	Penitenciária de Araraquara	Manicômio Judiciário
4.º nível Divisão Técnica ou Administrativa	1	1
5.º nível Serviços Técnicos ou Administrativos	5	2
6.º nível Seção Técnica ou Administrativa	14	11
7.º nível Setor ou Turno Técnico ou Administrativo	16	5
Não previsto Turma	0	13
Total de unidades	36	32

Técnica Auxiliar: em nível de Seção, no Manicômio, tem a seu cargo as atividades de serviço social e outras paramédicas, enquanto que, na Penitenciária de Araraquara, estão distribuídas entre vários serviços. Como no Manicômio não há espaço institucional legal para terapia ocupacional, serviço social e nutrição, muitos conflitos surgidos nessa área refletem mais do que a habitual disputa por espaço profissional da força de trabalho para médico, para identificar falhas no modelo organizacional.

No grupamento técnico-auxiliar do Manicômio notam-se, ainda, as turmas de serviços gerais, equivalentes a turmas de trabalho braçal, de campo, de conservação de estradas, desinsetização e outros trabalhos simples similares. No Manicômio, como de resto em todo o bloco Juqueri, as turmas estão sob o comando de encarregados de turma, com salários modestos, desempenhando tarefas que normalmente seriam executadas em nível de Seção ou Setor.

Administração: as atividades-meio que servem de apoio à execução dos objetivos das instituições mostram-se, no Ma-

nicômio, como uma das áreas mais carentes, com apenas 3 unidades em nível de Seção e 3 em nível de Setor, enquanto que a Penitenciária conta com um Serviço, 1 Diretoria, 4 Seções e 4 Setores. Acresce que, na Penitenciária de Araraquara, o Serviço de Segurança e Disciplina, a Seção de Manutenção do Serviço de Qualificação Profissional e Produção e outras também executam tarefas de apoio. Esse tipo de deficiência estrutural leva a que áreas potencialmente problemáticas, como por exemplo o registro da guarda e ministração de medicamentos, não tenham espaço legal adequado na organização, donde se abre lugar, novamente, para ocupações indevidas e desviadas desse espaço.

Não há ainda referência estrutural no Manicômio para várias outras atividades essenciais a um hospital-presídio, tais como recepção, corpo de vigilância, rouparia, perícias, assistência jurídica, guarda de objetos e valores e outras. Pode ser que tais atividades — ou algumas delas — estejam sendo executadas mas, nesse caso, por pessoal admitido em níveis iniciais ou em desvio de funções.

Recursos Humanos

Dentre os inúmeros e dolorosos problemas do Manicômio acham-se os aspectos ligados à composição da força de trabalho dos servidores, o que é imediatamente refletido nas condições de tratamento da população confinada, típica das "instituições totais" de Goffman². A falta de um dimensionamento adequado dos recursos humanos que lá trabalham já tem sido analisada no momento atual de profundo repensar das alternativas da psiquiatria no tratamento da doença mental^{4,6}.

A hospitalização no Juqueri coloca frente a frente, durante 24 h por dia, as duas populações: a de doentes e a de servidores. Razões que não cabe discutir aqui excluem a força de trabalho médica dessa contínua interação paciente-servidor; por outro conjunto de condicionantes, também não se pode incluir a enfermagem de nível universitário nessa convivência, pois a mesma é praticamente inexistente em Juqueri; os outros profissionais de nível universitário, tais como terapeutas ocupacionais, psicólogos, técnicos desportivos e outros, são em tão pequeno número que, igualmente, não se verifica a convivência já mencionada. Três aspectos podem ser destacados, embora não esgotem a análise: o habitual — embora ilegal — desvio de função, a condição de força de trabalho "cativa" na área do Juqueri e municípios vizinhos e a responsabilidade — quase que exclusiva —, que lhes tem sido atribuída pelo mau desempenho da instituição. O desvio de funções é generalizado no Juqueri, comprovado em documentos desde dezenas de anos, reforçando uma tradição esbulhante para os servidores, e utilizar pessoal em tarefas diferentes daquelas para as quais foram admitidos — quase sempre para outras que seriam melhor remuneradas. Vale dizer que, num hospital ou em outra instituição com população confinada, os prejuízos

são recíprocos para a população de internos e a população de servidores. Mais ainda, o Estado pode assim operar serviços a custo real abaixo do que faria se utilizasse força de trabalho numérica e qualitativamente adequada^{4,6}.

A utilização "de fato" do trabalho dos servidores — ao lado de sua nomenclatura legal — mostra que são muitos os serventes, atendentes e outros, que estão, com prejuízos mútuos, cuidando de doentes, no lugar de outras categorias mais especializadas na área de enfermagem (praticamente inexistente no Juqueri) e improvisando-se em auxiliares de terapia ocupacional, recreação, lazer e inúmeras outras. Tanto que no Manicômio Judiciário, por exemplo, pode-se dizer que não há nem enfermagem nem carceragem. Não tem o Manicômio força de trabalho adequada nem como hospital-presídio, nem como presídio-hospital.

A Penitenciária de Araraquara, por outro lado, de forma similar à estrutura, tem recursos humanos compostos numérica e qualitativamente mais modernos. A comparação, por subgrupos de funções, consta da Tabela 2.

TABELA 2

Comparação do estoque de recursos humanos, por subgrupos de funções, da Penitenciária de Araraquara e do Manicômio Judiciário.

Subgrupos	Penitenciária de Araraquara		Manicômio Judiciário	
	Nº	%	Nº	%
1	6	2,1	425	77,4
2	238	82,6	48	8,7
3	12	4,2	48	8,7
4	0	—	12	2,2
5	24	8,3	6	1,1
6	1	0,3	7	1,3
7 a 9	7	2,4	3	0,5
Total	288	99,9	549	99,9

O subgrupo 1 inclui atendentes, serventes, cozinheiros, vigias, auxiliares de laboraterapia, barbeiros, contínuos-porteiros, roupeiros, jardineiros, magarefes, operadores de máquinas, auxiliares de laboratório, pedreiros, reparadores gerais, eletricitas, encanadores, foguistas, trabalhadores braçais, cabeleireiros, agentes de saneamento, operadores de caldeiras, motoristas.

O subgrupo 2 inclui auxiliares de enfermagem, escriturário, oficiais de administração, guardas de presídio, mestres de artesanato, operadores de raios X e operadores de telecomunicações.

O subgrupo 3 inclui: assistentes sociais, médicos, psicólogos, terapeutas ocupacionais, enfermeiros, técnicos desportivos, cirurgiões-dentistas, farmacêuticos, engenheiros-agronômos.

O subgrupo 4 refere-se, neste caso, exclusivamente aos encarregados de turma.

O subgrupo 5 inclui chefes de Seção (administração geral), encarregados de Setor (administração geral) e encarregados de Setor (manutenção).

O subgrupo 6 inclui médicos encarregados, médicos chefes, chefes de Seção Técnica e farmacêutico chefe.

Os subgrupos de 7 a 9 inclui os diretores e agentes de serviço civil de vários níveis.

Pode-se inferir que: a) os internos do Manicômio estavam tendo os cuidados primários de vigilância, enfermagem e higiene, prestados pelos servidores do subgrupo 1 (onde estão, entre outros, os atendentes e os serventes), representando 77,4% do total da força de trabalho. A presença dos auxiliares de enfermagem nesses cuidados representava apenas cerca de 4,3%;

b) os presos da Penitenciária de Araraquara estavam recebendo vigilância, atendimento e assistência ocupacional dos servidores do subgrupo 2 (onde es-

tavam os guardas de presídio), representando 82,6% do total;

c) os subgrupos 3 e 6 são mais numerosos no Manicômio do que na Penitenciária de Araraquara por dois motivos:

c.1) as equipes interdisciplinares dos grupos de reabilitação da Penitenciária de Araraquara não estavam completas, à época deste levantamento, aguardando a criação de cargos cuja proposta já havia sido feita;

c.2) as atividades médicas do pessoal da Penitenciária são as próprias das intercorrências clínicas ou de enfermagem com os presos e, além disso, as atividades de terapia ocupacional (que se presume fossem liberadas por terapeutas ocupacionais) estavam sendo executadas pelos 15 mestres de artesanato do subgrupo 2;

d) o subgrupo 4, inexistente em Araraquara, tem sua presença no Manicômio explicada pelos encarregados de turma que estão desempenhando, com modestíssima remuneração, as tarefas de pequenos comandos e de atividades administrativas e de apoio que não têm expressão estrutural legal, conforme pode ser visto na comparação do desenho organizacional das duas instituições;

e) os números de servidores no subgrupo 5, englobando os comandos de setor e seção administrativa e os do subgrupo 7 a 9, Diretorias, tem por base a modernização organizacional da Penitenciária de Araraquara ocorrida em 1979, enquanto que a estrutura legal do Manicômio Judiciário data de 1967, apenas tendo ocorrido, mais recentemente, a criação de uma Seção de Finanças e de um Setor de Manutenção Industrial.

Em conclusão:

a) os atendentes e os serventes no Manicômio Judiciário estão permitindo ao Governo um atendimento de baixo custo aos pacientes lá internados pois, em termos de, no mínimo, de auxiliares

de enfermagem e de carceragem, o custo seria muito mais elevado;

b) a situação dos atendentes e dos serventes do Manicômio está perpetuando o que já foi apontado por Trapé⁷ como grave distorção no Juqueri: "...que os enfermeiros daquele estabelecimento são apenas intitulados, pois não passam de guardas que revelaram competentes ... o indivíduo é admitido para exercer as funções de guarda extranumerário — e, assim, procurando equilibrar seu ordenado, que chega habitualmente com atraso de 4 meses ... pois bem, diante das perspectivas de 12 horas diárias de labor, diante de uma alimentação frugalíssima e de sóbrios vencimentos mensais, diante da possibilidade longínqua de vir a ser enfermeiro mensalista... Visto tratar-se dum freneômio onde as informações dos enfermeiros a respeito dos doentes têm grande importância para o psiquiatra na avaliação dos distúrbios mentais, urge prestar-lhes não só a atenção devida como também interessar-se pelos seus problemas. O psiquiatra fica no hospital duas horas e meia, ao passo que os enfermeiros, dado o horário estabelecido, passam ali o dia todo..."

Manicômio Judiciário em 1984

O exame da situação legal do estoque de recursos humanos, com base em levantamento referente a março de 1984, permite uma comparação com a situação em 1981. A comparação consta da Tabela 3.

Verifica-se o agravamento numérico e qualitativo da situação de recursos humanos em todos os subgrupos:

Subgrupo 1: O aumento proporcional desse subgrupo indica que mais servidores sem qualificação específica estão atuando junto aos internos.

Subgrupo 2: É apenas aparente a maior proporção de servidores desse subgrupo. Na verdade, os auxiliares de enfermagem diminuíram de 24 (1981) para 21 (1984).

Subgrupo 3: Houve diminuição neste subgrupo. O número de médicos aumentou de 21 para 22.

Subgrupos 4 e 5: Houve diminuição de 8 pequenos comandos do tipo encarregados de turma e 5 comandos chefia de Seção e de encarregado de Setor Administrativo e/ou de nível médio.

Era esperada a diminuição porque no Governo anterior houve transferência de cargos de comando desse tipo. Essas transferências foram muito censuradas porque as transferências de comando desfalcam a já paupérrima estrutura da instituição.

Subgrupos 6 a 9: Houve diminuição, já esperada, nos subgrupos 6 a 9, pois os poucos comandos de nível universitário foram aproveitados em outras unidades ou foram dispensados.

TABELA 3

Comparação, por subgrupos de funções, entre os estoques de recursos humanos, no Manicômio Judiciário, em fevereiro de 1981 e março de 1984

Subgrupos	1981		1984	
	Nº	%	Nº	%
1	425	77,4	390	79,2
2	48	8,7	48	9,8
3	48	8,7	43	8,8
4	12	2,2	4	0,8
5	6	1,1	1	0,2
6	7	1,3	—	—
7 a 9	3	0,5	2	0,4
Total	549	99,9	488	99,9

O agravamento das desigualdades

Poucos dias após uma tentativa de fuga no Manicômio Judiciário ocorrida em 9 de janeiro de 1983, na qual morreram um atendente e seis internos, o Governador do Estado encaminhou à Assembléia Legislativa (Mensagem n.º

28, de 17/01/1983 — Projeto de Lei Complementar n.º 4/83) uma proposta de concessão de adicional de periculosidade aos servidores em exercício permanente em estabelecimento penitenciário.

No artigo 2.º do projeto, sem mencionar o Manicômio Judiciário, o adicional era fixado em 30% sobre o padrão em que estivessem enquadrados, para todos os servidores (exemplo: diretor, enfermeiros, escriturários, mestres de artesanato, dentistas, professores e outros) em atividade dentro da prisão, conforme exposição de motivos, exceto para os abrangidos pelo Regime Especial de Trabalho Policial que, no caso dos guardas de Presídio, era de 70% pela sujeição a Regime Especial de Trabalho Policial — R.E.T.P.

A exposição de motivos justificou a proposta nas desigualdades de cobertura financeira, que se evidenciaram nas rebeliões então havidas na Casa de Detenção e na Penitenciária do Estado, ou seja, todos os servidores correram perigo e não apenas os guardas de Presídio.

Ora, o Manicômio não é estabelecimento penitenciário e enquanto se repetirem as costumeiras discussões sobre sua subordinação e, caso não seja transferido para a Secretaria da Justiça, fica-

riam ainda maiores as desigualdades de remuneração entre os seus servidores e os dos estabelecimentos penitenciários.

Assim, ficam agravadas as desigualdades, ainda com maiores prejuízos para o Manicômio, pois os atuais serventes e atendentes que já deveriam ter os salários das funções que, de fato, exercem (auxiliar de enfermagem ou guardas de Presídio, com outra denominação), se eventualmente forem transferidos para a Secretaria de Justiça, precisarão de lei para adequarem seus cargos ou funções e, enquanto isso, receberão nos padrões próprios das suas funções legais.

O projeto foi aprovado sem alterações ou manifestações dos deputados de qualquer partido, bem como sem manifestações públicas de entidades que, sob vários enfoques, manifestaram-se indignadas quanto às condições do Manicômio por ocasião da fuga do dia 9 de janeiro de 1983. Resultou na Lei Complementar n.º 315, publicada no Diário Oficial do Estado em 18/2/1983 e, até o presente, seus benefícios não foram estendidos aos servidores do Manicômio.

Segundo os salários legais e retribuição pelo Regime Especial de Natureza Policial, há diferenças consideráveis de remuneração para algumas funções, conforme se pode depreender da Tabela 4.

TABELA 4

Comparações, pelos valores iniciais, dos salários de algumas categorias de servidores, em julho de 1984

Cargo ou função	Ref. e tabela (inicial)	Salários em valores iniciais — Cr\$
Atendente	2/6	150.194,00 + abono(*) = 194.500,00
Atendente de Enfermagem (nas autarquias)	8/6	201.273,00
Auxiliar de Enfermagem	11/6	232.999,00
Guarda de Presídio (+ R.E.T.P. = 70%)	10/1	200.502,00 + 80% RETP(**) = 360.903,60
Servente	2/1	135.707,00 + abono(*) = 194.500,00

* Piso salarial previsto no artigo 1.º das D.T. da Lei Complementar n.º 353/84.

** Previsto na Lei Complementar n.º 348/1984.

O desnível salarial vem, assim, agravar ainda mais as desigualdades, próprias do desvio de funções de atendentes e serventes no Manicômio, para outras atividades que seriam melhor remuneradas num pacto justo de trabalho.

Explicam-se então as dificuldades que se encontram, por vezes insuperáveis, para recrutamento de pessoal, especialmente o que não é encontrável no mercado de trabalho de Franco da Rocha e municípios vizinhos, como também a frequência da utilização de pessoas em funções para as quais não estão devidamente treinadas e a ausência ou presença diminuta de pessoal profissionalizado.

COMENTÁRIOS E CONCLUSÕES

1. A desvantagem em recursos organizacionais — estrutura e recursos humanos — do Manicômio Judiciário deve ser levada em conta no exame de sua subordinação. Vai mais além do exame da subordinação possível segundo os critérios clássicos de divisão de trabalho e departamentalização de serviços. Coloca o problema sob o enfoque do qual a Secretaria que poderia mais prontamente adotar o Manicômio da organização de que necessita um hospital-presídio. Da comparação crítica entre os recursos de organização providos para o Manicômio é os da Penitenciária de Araraquara, se depende que é a Secretaria da Justiça que está mais aparelhada, já que tem e adota um desenho estrutural mais moderno, recruta como norma pessoal especializado do nível médio e sem desvio de função e, está, igualmente, melhor amparada com medidas legislativas para administrar seus recursos humanos.

Existem duas grandes objeções a essa subordinação: como definir a ideologia do trabalho psiquiátrico com os internos, que muitos acreditam deva ficar como responsabilidade da Secretaria da Saúde e como definir o perfil de um servidor que, permanentemente em contato com o interno, seja, ao mesmo tempo, capaz

de prover-lhe assistência e segurança. Seria um auxiliar de enfermagem com noções de segurança ou seria um guarda de Presídio com noções de enfermagem? Pode ser um ou outro, desde que adequadamente recrutados e treinados.

2. Há necessidade de previsão de recursos humanos qualitativa e quantitativamente adequados ao atendimento de uma infra-estrutura de apoio à organização, nos locais e áreas de trabalho, que deverá ser feita:

a) a partir da divisão de trabalho adotada no atendimento dos pacientes;

b) para cobrir funções nas áreas de: registros, perícias, guardas de valores, assistência jurídica, farmácia e ministração de medicamentos, odontologia, nutrição, assistência social, administração da área, manutenção, vigilância, serviços pessoais aos internos (cabeleireiros, barbeiros e outros), locomoção e atividades meio (pessoal, material e patrimônio, transporte, finanças, comunicação e outros).

c) com o estabelecimento de todas as funções de administração de pessoal:

- quantificação;
- salários;
- incentivos;
- benefícios

d) com o dimensionamento da área paramédica com a urgentíssima introdução de enfermagem em seus mais altos padrões funcionais;

e) com o ajustamento da força de trabalho cativa no preenchimento das necessárias e já numericamente definidas;

f) com a diminuição, em cerca de 30 a 40%, do subgrupo 1 (por meio de reclassificação, após treinamento específico e seleção — com base em provas práticas e em serviço) para o subgrupo 2, em outras funções definidas;

g) com a reclassificação, após treinamento específico dentro do subgrupo 1, para atendentes hospitalares, os atendentes que estejam engajados no cuidado

dos pacientes, de acordo com as separações dentro da área de enfermagem;

h) com a alteração da proporcionalidade entre os subgrupos de funções, de forma a aumentar em cerca de 30 a 40% o subgrupo 2, a partir dos subgrupos de servidores já existentes, nas seguintes funções:

- auxiliar de enfermagem;
- auxiliar de laborterapia;
- auxiliar de assistente social;
- guarda de hospital-presídio;

i) inclusão no subgrupo 3, de enfermeiros em número que permita a presença desses profissionais durante 24 h nos locais de trabalho. A forma de inclusão de enfermeiros-chefes no subgru-

po 6 e outros de direção vai depender da divisão de trabalho adotada;

j) aumento da força de trabalho dos subgrupos de comando (chefia, direção e supervisão) em proporção com a modernização necessária;

l) inclusão imediata do Manicômio Judiciário nos dispositivos da Lei Complementar n.º 315, de 17 de dezembro de 1982, que trata de adicional de periculosidade aos servidores de presídio.

Quadro de Pessoal:

Um quadro de pessoal para o cuidado direto com os internos, a cargo de aproximadamente 380 servidores *, seria o seguinte:

Funções	N.º **	%	Providências			
{ Clínicos	{ 38	10,0	manutenção + admissão			
{ Psiquiatras						
Enfermeiros				12	3,2	" "
Terapeutas Ocupacionais				8	2,1	" "
Psicólogos				6	1,6	" "
Farmacêuticos				2	0,5	" "
Assistentes Sociais				7	1,8	" "
Nutricionistas				2	0,5	" "
Técnicos Desportivos				4	1,0	" "
Cirurgiões-Dentistas	2	0,5	" "			
{ Guardas de Hospital-Presídio ou Auxiliares de Enfermagem	{ 228	60,0	recrutamento especial; eventual aproveitamento após reciclagem idem			
Auxiliares de Laborterapia				12	3,2	reciclagem; reclassificação interna
Atendente de Enfermagem	52	13,7	idem			
Barbeiro, Cabeleireiro	7	1,8	reciclagem; manutenção			
Total	380	100,0				

Após exame e correção dos desvios de função, os restantes 112 servidores seriam aproveitados no atendimento da infra-estrutura de apoio à organização, nos locais e áreas de trabalho e para

cobrir funções no desenho organizacional que for adotado, tais como: registro, perícias, guarda de valores, assistência jurídica e outras.

* Total em março de 1984 = 488 servidores; excluídos 76 do subgrupo 1 + 31 Escriturários + 5 comandos administrativos, num total de 112; 488 - 112 = 376; base para estimativa = 380.

** Critérios:

Recomendações anteriores; Relatório da Comissão de Intervenção⁵; modelos de enfermagem psiquiátrica.

É oportuno acrescentar que o pessoal total necessário deverá ser dimensionado a partir das definições sobre a organização.

A decisão sobre a subordinação do Manicômio deve levar em conta os meios necessários para realizar as funções que lhe cabem.

SÁ, E.N. de C. [The Judiciary Mental Hospital. A question of health or of law?] *Rev. Saúde públ.*, S. Paulo: 19:389-400, 1985.

ABSTRACT: As the Manicômio Judiciário (a Judiciary Mental Health Hospital) is a hospital-prison it could be subordinated either to the State Health Department or to the Department of Justice. In order to reach a sound decision regarding this issue, structural and human resource comparisons as between the Manicômio Judiciário on one side and the Araraquara Prison on the other are provided. Comparisons between the status of the human resources of the Manicômio Judiciário in 1981 and 1984 and between the wages earned by workers exercising similar functions and belonging to similar institutions are also presented. The conclusion points to the Department of Justice as the most adequate institution to which the Manicômio Judiciário should be subordinated, provided some up-to-date managerial measures are taken. A personnel chart is suggested, showing percentages of people organized according to subgroups of functions. The proposals regarding personnel must be dealt with by, supplementary laws which guarantee, adequate provision for the exceptional working conditions prevailing in the Manicômio Judiciário according to position of the staff in the hierarchy.

UNITERMS: Organization and administration. Public administration. Hospitals, psychiatric. Health manpower.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. FELICISSIMO, J.R. Notas explanatórias sobre o desenho organizacional da administração pública paulista: 1975-1979. *Cad. FUNDAÇÃO*, S. Paulo, 2(4):43-61, 1982.
2. GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1974.
3. SÁ, E.N. de C. Uma experiência de reforma administrativa da Secretaria do Estado da Saúde. São Paulo, 1978. [Dissertação de Mestrado — Faculdade de Saúde Pública da USP].
4. SÁ, E.N. de C. Análise de uma organização pública complexa no Setor Saúde: o conjunto Juqueri, no Estado de São Paulo. São Paulo, 1983. [Tese de Doutorado — Faculdade de Saúde Pública da USP].
5. SECRETARIA DA SAÚDE. Coordenadoria de Saúde Mental, Departamento Psiquiátrico II. Relatório da Comissão de Intervenção do Juqueri. São Paulo, 1984. [Mimeografado].
6. STANKIEWICZ, B. Observation of hospitalized prisoners by the psychiatric nurse. *Amer. J. Psychiat.*, 122:555-9, 1965.
7. TRAPÉ, C. O problema da enfermagem no Hospital de Juqueri. *Arq. Serv. nac. Doen. ment.*, Rio de Janeiro, p. 619-21, 1949.
8. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Economia e Administração. O evoluir da administração de recursos humanos na administração pública direta do Estado de São Paulo no período de 1892 a 1976. São Paulo, s.d. [Pesquisa realizada para a Fundação do Desenvolvimento Administrativo — FUNDAÇÃO].

Recebido para publicação em 23/08/1984
Reapresentado em 23/04/1985

Aprovado para publicação em 22/07/1985

NOTA DO AUTOR

O presente artigo já se encontrava entregue para publicação quando foi baixado o Decreto n.º 23.197, de 4, publicado a 5/1/1985 (D.O.E., Sc. I, pág. I), incorporando sugestões contidas neste trabalho, quais sejam, a transferência da subordinação do Manicômio Judiciário da Secretaria de Estado da Saúde para a da Justiça, bem como estendendo aos servidores do Manicômio Judiciário o adicional de periculosidade previsto para os estabelecimentos do sistema penitenciário.