

NOTA TÉCNICA DO MOVIMENTO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA SOBRE O PL 1562/2023 DA DEPUTADA LAURA CARNEIRO

O Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária - MNPCFC é uma Rede Nacional de Organizações da Sociedade Civil, em parceria com gestores públicos do executivo, legislativo e judiciário, e demais órgãos que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (conforme Resolução 113/2009 do CONANDA). Todos os membros do MNPCFC são atuantes e têm profunda experiência na promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Este Movimento promove incidência técnica e política nesta área de atuação com membros representantes em todos os Estados do Brasil. Mais de 100 Organizações e consultores externos estão associados ao Movimento.

Com a legitimidade de um Movimento Nacional, dedicado à garantia do direito fundamental à Convivência Familiar e Comunitária, vimos nos manifestar quanto ao PL 1562/2023, que sugere a instituição o Marco Regulatório Nacional do Acolhimento de Crianças e Adolescentes. O MNPCFC reconhece a pertinência do tema e o esforço da deputada em aprimorar os dispositivos legais que garantem o direito à Convivência Familiar e Comunitária de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, afastados do contexto familiar de origem. Iniciativas como essa evidenciam uma preocupação legítima e necessária em relação às crianças e adolescentes que estão temporariamente afastados de suas famílias de origem. No entanto, e apesar da relevância da matéria, na análise do PL identificamos diversos pontos preocupantes que poderão colidir e implicar em prejuízos significativos às diretrizes que já estão devidamente asseguradas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) e pelos parâmetros que regulamentam a oferta dos serviços de acolhimento no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Dessa forma, **ESTE MOVIMENTO VEM MANIFESTAR-SE DE FORMA CONTRÁRIA AO CONTEÚDO DO PL**, que certamente resulta das melhores intenções, mas pode prejudicar o atendimento e a efetiva proteção de crianças e adolescentes.

ANÁLISE

- O “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” (PNCFC) foi publicado em 2006, por meio de uma Resolução Conjunta do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS/CONANDA 1/2006, de 13 de dezembro de 2006) e resultou de um processo participativo de elaboração conjunta, envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, os quais compuseram a Comissão Intersetorial que elaborou os subsídios apresentados ao CONANDA e ao CNAS.

Esse plano reúne um conjunto de estratégias, objetivos e diretrizes que orientam a execução das políticas públicas do Brasil, relacionadas à garantia do direito à Convivência Familiar e Comunitária. Por ser decenal, ultrapassa diferentes gestões de governo e impede a descontinuidade das políticas públicas a cada mudança político-partidária. É um planejamento de médio prazo, que orientará todas as ações na área da convivência familiar e comunitária no país, exigindo que cada Estado, o Distrito Federal e Municípios elaborem seu respectivo plano em consonância com o plano da esfera nacional.

As estratégias, objetivos e diretrizes da primeira versão do PNCFC (2006) estão fundamentados, primordialmente, na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares e comunitários, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem. Somente se esgotadas todas as possibilidades para essas ações, o Plano previa o encaminhamento para família substituta, por Guarda, Tutela ou Adoção, mediante procedimentos legais que garantissem a defesa do superior interesse da criança e do adolescente.

Em 2019, teve início um processo de **avaliação** da primeira edição do PNCFC para identificar os resultados alcançados, subsidiar a sua atualização, alinhar a nova versão, com as normativas e legislações posteriores à primeira publicação, incorporar questões do contexto atual e para apresentar os resultados da execução do Plano ao CONANDA e ao CNAS. Esse processo de avaliação contou com a participação de diversos atores, entre os quais, trabalhadores de serviços de acolhimento e do Sistema de Justiça, membros do executivo, grupos de apoio à adoção e jovens egressos de serviços de acolhimento. Os resultados estão documentados e foram publicizados pelo Ministério de

Desenvolvimento Social e por esse Movimento Nacional. A partir dos resultados da avaliação, em maio de 2022, teve início o processo de **atualização** do Plano Nacional, processo que ainda está em andamento.

Uma das ações previstas no PNCFC, lançado em 2006, foi a elaboração do documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, aprovado pela Resolução Conjunta nº 1 do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 18 de junho de 2009. Tal documento alinha-se aos princípios do PNCFC e detalha orientações metodológicas e parâmetros de funcionamento dos serviços de acolhimento institucional e familiar. Verifica-se, assim, que grande parte do conteúdo do referido PL é uma transcrição de tal documento.

Nesse sentido, o PL pretende legislar sobre aspectos metodológicos e de funcionamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, que devem ser avaliados decenalmente, para que possam ser aprimorados e modernizados, de acordo com as transformações que a realidade impõe. Ao tratar de questões que melhor se adequariam a Orientações Técnicas ou manuais metodológicos sobre os serviços de acolhimento, o referido PL pode engessar o atendimento, impedindo avanços, que decorrem de avaliações regulares e gerar judicializações desnecessárias.

Além disso, uma legislação baseada nas “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (2009), a partir do PNCFC (2006), já manifesta seu ponto de partida de forma obsoleta, uma vez que desconsidera a avaliação do PNCFC e os aprimoramentos que os diversos atores que participaram desse processo de avaliação indicaram para a formulação da atualização do PNCFC.

Portanto, ainda que se avalie que uma legislação relativa a aspectos metodológicos dessa política pública possa favorecê-la e fortalecê-la, seria necessário aguardar o lançamento da atualização do PNCFC para que a legislação possa integrar as modernizações e transformações que se mostraram necessárias na avaliação do PNCFC. Um dos aspectos mais graves e preocupantes no PL, é a previsão de recursos humanos para os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, contrariando o que está previsto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução do CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009) e no documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” (Resolução Conjunta CONANDA/CNAS nº 01/2009). Tais normativas exigem que as equipes técnicas dos serviços de acolhimento

sejam formadas por profissionais de NÍVEL SUPERIOR (assistentes sociais e psicólogos), visando assegurar que crianças e adolescentes em situação de acolhimento tenham atendimento personalizado e em pequenos grupos, com acesso aos direitos fundamentais e às seguranças sociais, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco que se encontram.

A equipe mínima prevista para os serviços de acolhimento institucional e familiar, enquanto serviços tipificados de Alta Complexidade do SUAS, prevê formação em Serviço Social e Psicologia, podendo vir a ser complementada por profissionais da Pedagogia e do Direito, de modo a assegurar proteção integral, prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos e restabelecimento da convivência familiar e comunitária. Tem-se como objetivo, também, assegurar a coordenação, orientação e acompanhamento das ações cotidianas dos educadores/cuidadores, estes, sim, profissionais com formação escolar de nível médio, responsáveis pela execução direta de cuidado, proteção, educação das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento institucional, segundo os Planos Individuais de Atendimento (PIA) e Projeto Político Pedagógico (PPP), elaborados pelas equipes técnicas.

Ressalta-se que a profissionalização dos serviços de acolhimento institucional foi uma conquista histórica, retirando o viés assistencialista, voluntarioso e religioso que vigorou no país, antes da promulgação do ECA (1990), na vigência dos Códigos de Menores (1927 e 1979). Nessa perspectiva, a pesquisa realizada pelo IPEA (2021) demonstrou que houve avanços significativos no processo de reordenamento dos serviços de acolhimento brasileiros. Indicou, entre outros fatores, que foi possível observar a diminuição no tempo de acolhimento naqueles serviços de acolhimento institucional que, por contarem com equipes técnicas, realizaram ações específicas com as famílias e que é possível construir uma oferta pública de acolhimento, que vai ao encontro do superior interesse da criança e do adolescente.

[...] indicou correlação entre um menor tempo de acolhimento na unidade e a respectiva realização de certas atividades, com destaque para as visitas domiciliares às famílias dos acolhidos, a realização de reuniões com grupos de família, o atendimento psicossocial individualizado e o acompanhamento escolar. Chama atenção que a participação dos acolhidos na discussão das rotinas da unidade também se relacione com um menor tempo de acolhimento. Nota-se, ainda, uma correlação entre unidades com menor tempo médio de permanência por acolhido e unidades que realizam o acompanhamento deste após o seu desligamento (2021, p. 13).

Assim, a aprovação do PL poderá acarretar retrocesso nessa conquista e graves prejuízos na qualidade do acompanhamento técnico oferecido pelas equipes interprofissionais às crianças, aos adolescentes e às suas famílias, conforme o que já existe disposto nas leis e regulamentações atuais para os serviços de acolhimento institucional e familiar. Contrariamente aos objetivos do próprio PL, o inciso II, do § 3º, do Art. 93 e do §1º, do Art. 98 do PL indicam que as equipes técnicas dos serviços de acolhimento devem ser formadas por profissionais de nível médio (e não de nível superior, como prevê a atual regulamentação). Tais dispositivos impossibilitam muitas ações por ele propostas e que são atribuições próprias das equipes técnicas, das quais se exige conhecimento especializado.

É fundamental considerar que as situações que levam ao deferimento da aplicação da medida protetiva de acolhimento pela autoridade judicial e que requerem o afastamento das crianças e adolescentes de seus pais/responsáveis, ainda que temporariamente, são graves, de grande complexidade e impacto no desenvolvimento de crianças e adolescentes. Especialmente, porque as violações de direitos envolvem diversas formas e níveis de violência (abandono, negligência, violência física, sexual, psicológica), que exigem diagnósticos precisos, plano de ações articuladas na rede de atendimento e orientações técnicas aos educadores/cuidadores para o exercício de suas funções no atendimento das crianças e adolescentes acolhidos.

Em razão disso, é necessário que a equipe do serviço de acolhimento seja composta por um corpo técnico especializado, formado por psicólogos e assistentes sociais, com os seguintes objetivos: a) possibilitar um atendimento adequado a crianças, adolescentes e famílias; b) superar as situações que levaram ao acolhimento; c) subsidiar a decisão da autoridade judicial quanto à manutenção dos vínculos familiares. Somente um trabalho especializado poderá resultar na reintegração familiar segura ou no encaminhamento adequado para família substituta por adoção, evitando-se a revitimização de crianças e adolescentes. Cabe destacar também que a presença de equipe formada por psicólogo e assistente social é uma exigência do SUAS para os serviços de acolhimento, destinados a todos os públicos (pessoas idosas, população em situação de rua, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e mulheres vítimas de violência doméstica).

Modificar a legislação, de modo que a equipe técnica tenha qualificação inferior aos demais serviços de acolhimento ou outros serviços socioassistenciais do SUAS, fere

o princípio da Prioridade Absoluta, instituído no ordenamento jurídico brasileiro, através do Art. 227 da Constituição Federal, que declarou ser "dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, à criança e ao adolescente, 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".

Há, ainda, contradição ao se prever um conjunto de atribuições aos serviços de acolhimento, que só podem ser executadas sob a coordenação de psicólogos e assistentes sociais (nível superior), entre elas, a elaboração de relatórios para o Sistema de Justiça; a elaboração do PPP, a construção do PIA, acompanhamento familiar especializado e visitas domiciliares.

Nessa perspectiva, a garantia da proteção integral pressupõe a excelência no acompanhamento da criança e do adolescente. E a ausência de equipe especializada nos serviços de acolhimento minimiza a efetividade dos princípios da Proteção Integral e da Prioridade Absoluta. Retirar a exigência da presença de profissionais de nível superior (serviço social e psicologia) nos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes representará prejuízo à qualidade do atendimento nesses serviços.

- O ECA dispõe, em seu Art. 34, § 1º, que a inclusão de criança ou adolescente em acolhimento familiar terá preferência ao acolhimento institucional. Veja-se que, além da preferência na legislação, o PNCFC estabeleceu a necessidade de ampliação da oferta do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA) tanto na sua primeira versão em 2006, quanto na avaliação que está subsidiando sua atualização. Essa modalidade de acolhimento tem ganhado, cada vez mais, destaque nas ações da SNAS, em redes e organizações movimentos da Sociedade Civil, no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para que essa política pública seja, de fato, efetivada, situação ainda distante na realidade brasileira. Nesse sentido, o Sistema de Garantia de Direitos tem apoiado a implementação dos SFA e a gradativa transição da modalidade de acolhimento institucional para acolhimento familiar, de modo a garantir o cumprimento do Art. 34, § 1º, do ECA.

O SFA é um serviço do SUAS, normatizado pela Resolução CNAS nº 109/2009 e pela Resolução Conjunta CONANDA/CNAS nº 01/2009, que possui equipe técnica formada por psicólogos e assistentes sociais, que organizam e acompanham o

acolhimento temporário de crianças e adolescentes em residências de famílias acolhedoras, previamente, selecionadas e capacitadas para exercer a função. Contando com acompanhamento permanente da equipe técnica do serviço e recebendo subsídio para repor os gastos com a manutenção da criança ou adolescente acolhido, a família acolhedora recebe a guarda provisória da criança ou adolescente e se torna responsável por todos os cuidados necessários ao seu desenvolvimento.

Evidências científicas, entre elas, a pesquisa denominada "Órfãos da Romênia", desenvolvida pela Universidade de Harvard, apontam o acolhimento familiar como a modalidade mais benéfica ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, em caso de afastamento do convívio familiar por medida protetiva, uma vez que propicia cuidados individualizados, estabilidade e previsibilidade nos cuidados.

Paralelamente, as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, publicada pelo Comitê dos Direitos da Criança, da ONU, aponta que "A opinião predominante dos especialistas é de que os cuidados alternativos de crianças pequenas, particularmente aquelas com menos de três anos, devem ser prestados preferencialmente em ambiente familiar", colocando a desinstitucionalização de crianças e adolescentes, afastados dos cuidados parentais, como um objetivo a ser alcançado pelos países, que devem ampliar o acolhimento em famílias acolhedoras.

No entanto, o PL em análise não dá destaque ao acolhimento em família acolhedora e não indica a preferência que o ECA estabelece a essa modalidade de acolhimento. A maior parte do conteúdo refere-se ao acolhimento institucional. Cabe destacar, ainda, que o Art. 98, inciso III, ao definir os parâmetros do serviço de acolhimento em família acolhedora, deixa de incluir questões importantes, como a necessidade de haver seleção, capacitação e acompanhamento das famílias acolhedoras pela equipe técnica do serviço. A falta desses quesitos pode levar à fragilização desse serviço e colocar as crianças e adolescentes acolhidos em risco.

- O PL pretende criar uma legislação específica, destacada do ECA, para tratar de matéria que já está legislada neste e em seus derivativos. O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas protetivas elencadas no Art. 101 do ECA, designadas à garantia do superior interesse da criança e do adolescente. Ao destacar do ECA a temática do acolhimento, cria-se conflito jurídico, uma vez que o PL inclui alterações que contrariam dispositivos do Estatuto, levando à duplicidade de tratamento da mesma matéria, com abordagens divergentes, que prejudicam

procedimentos já previstos. Como exemplo, o referido PL não considera alterações legislativas mais recentes, como a aprovação da Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017, que alterou prazos e procedimentos no ECA.

Dessa forma, enquanto o ECA dispõe que, excepcionalmente, a criança e o adolescente não deverão permanecer no serviço de acolhimento por mais de 18 (dezoito meses), ou seja, 1 ano e meio (Art. 19, § 2º), o PL estabelece o prazo de 2 anos para a mesma finalidade (Arts. 14, 15, 16 e 66). Uma possível ampliação temporal da permanência no serviço de acolhimento, além de contrariar, sobremaneira, a provisoriedade da medida protetiva prevista no ECA, pode trazer prejuízos ao processo de desenvolvimento da criança e do adolescente, à convivência comunitária e ao trabalho pela reintegração familiar, podendo, ainda, impactar nas possibilidades de se conseguir a inclusão em família substituta, quando esta representar a melhor medida. Além disso, o PL indica que a equipe do serviço de acolhimento deve enviar relatórios ao judiciário semestralmente (Art. 62), enquanto no ECA esse prazo é trimestral; o PL indica também que, no caso de acolhimento emergencial, deve haver comunicação ao juízo até o 2º dia útil (Art. 49), enquanto no ECA esse prazo é de 24 horas.

O ECA prevê, portanto, outros prazos e procedimentos, o que na prática implica ações mais assertivas dos serviços de acolhimento e do Sistema de Justiça para garantir o superior interesse da criança e do adolescente. Ao destacar a política do acolhimento do ECA, o PL desconsidera que essa medida protetiva se insere em um conjunto mais amplo de direitos das crianças e dos adolescentes, diretamente relacionado às medidas necessárias para a garantia do direito à Convivência Familiar e Comunitária e à Proteção Integral.

CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, o MNPCFC é **CONTRÁRIO ao PL 1562/2023**. Certos de que a deputada Laura Carneiro é uma importante aliada na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, nos colocamos à disposição para dialogar e propor alternativas aos problemas e situações apresentados na análise desse documento.

Belo Horizonte, 29 de agosto de 2023.



Fernanda Flaviana de Souza Martins

Secretária Executiva

Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (MNPCFC)