



# *Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária*

na Perspectiva de Representantes de  
Grupos de Apoio à Adoção



Juliana Maria Fernandes Pereira  
Cynthia Barros dos Santos

## **Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária na Perspectiva de Representantes de Grupos de Apoio à Adoção**

Ministério da Cidadania  
Secretaria Nacional de Assistência Social

Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção

Brasília, maio de 2022

## **FICHA TÉCNICA**

### **Ministério da Cidadania**

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social  
Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MC)

### **Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção (ANGAAD)**

## **REALIZAÇÃO**

### **Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério da Cidadania**

Maria Yvelônia dos Santos de Araújo Barbosa - Secretária Nacional  
Mariana de Souza Machado Neris – Secretária Nacional no início do estudo

### **Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção**

Paulo Sérgio Pereira dos Santos – Presidente da ANGAAD  
Sara Estelita Vargas Rangel e Pereira – Presidente da ANGAAD no início da estudo

## **EQUIPE DE PESQUISA**

### **Coordenação da Pesquisa**

Juliana M. Fernandes Pereira (SNAS/MC)

### **Instrumental de Pesquisa**

Cíntia Barros dos Santos (SNAS/MC)

### **Coleta de Dados**

Cíntia Barros dos Santos (SNAS/MC)  
Juliana M. Fernandes Pereira (SNAS/MC)  
Ana Angélica Campelo de Albuquerque Melo (SNAS/MC)  
Mária Sueli Lima dos Santos (ANGAAD)  
Eneri Saldanha Coutinho de Albuquerque (ANGAAD)

### **Análise dos Dados**

Dados qualitativos: Juliana M. Fernandes Pereira (SNAS/MC)  
Dados quantitativos: Cíntia Barros dos Santos (SNAS/MC)

### **Elaboração e Redação do Relatório de Pesquisa**

Juliana M. Fernandes Pereira (SNAS/MC)  
Cíntia Barros dos Santos (SNAS/MC)

## **AGRADECIMENTOS PELA LEITURA E CONTRIBUIÇÕES AO RELATÓRIO**

Eneri Saldanha Coutinho de Albuquerque (ANGAAD)

Maria Sueli Lima dos Santos (ANGAAD)

Maria de Jesus Bonfim de Carvalho (consultora da OIM)

Ana Angélica de Albuquerque Melo (SNAS/MC)

### **Equipe Editorial**

#### **Projeto Gráfico**

Luiza Martins da C. Vidal (ASCOM/MC)

#### **Diagramação**

Thiago Sousa (ASCOM/MC)

### **Apoio Técnico – Formatação do conteúdo Word**

Eduardo Monteiro (SNAS/MC)

Marielle Moreira Ferreira (Providens - Ação Social Arquidiocesana)

Rebeca Carolina Figueiredo Rezende (Providens - Ação Social Arquidiocesana)

Dalízia Amaral Cruz (MNPFCF)

Fernanda Flaviana de Souza Martins (MNPFCF)

# Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Método</b> .....	<b>12</b>
2.1 Procedimento para Coleta de Dados.....	12
2.2. Instrumento .....	13
2.3. Participantes.....	14
2.4. Procedimento de Análise dos Dados.....	15
<b>3. Resultados</b> .....	<b>17</b>
3.1. Avaliação Geral .....	17
3.2. Políticas de Apoio à Família e Prevenção do Afastamento do Convívio Familiar ...	20
3.2.1. O que mais avançou.....	20
3.2.2 O que menos avançou.....	23
3.2.3. O que ainda precisa ser feito.....	28
3.3. Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e Implementação de Novas Modalidades de Acolhimento.....	40
3.3.1. O que mais avançou.....	40
3.3.2 O que menos avançou.....	47
3.3.3. O que ainda precisa ser feito.....	58
3.4. Adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente.....	76
3.4.1. O que mais avançou.....	76
3.4.2 O que menos avançou .....	81
3.4.3. O que ainda precisa ser feito.....	86

<b>4. Considerações Finais: Principais Apontamentos para Subsidiar a Atualização do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária .....</b>	<b>104</b>
4.1. Políticas de Apoio à Família e Prevenção do Afastamento do Convívio Familiar.....	104
4.2. Reordenamento dos Serviços de Acolhimento e Implementação de Novas Modalidades - Família Acolhedoras e Repúblicas.....	111
4.3. Adoção Centrada no Superior Interesse da Criança e do Adolescente.....	119
<b>5. Comentários Finais.....</b>	<b>128</b>
<b>Referências.....</b>	<b>129</b>

# 01 Introdução

Realizado por meio de parceria entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (SEDS), do Ministério da Cidadania e a Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção (ANGAAD), este estudo integra a avaliação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), aprovado por meio da Resolução Conjunta do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 1/2006 (CONANDA e CNAS, 2006).

A avaliação do PNCFC reúne um conjunto de seis estudos, cuja realização envolveu diversos parceiros e apoiadores<sup>1</sup>. Foi coordenada, no âmbito do Executivo Federal, pela SNAS, do Ministério da Cidadania (MC), e pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Os estudos tiveram como objetivo identificar resultados alcançados e subsidiar, de forma consistente, a atualização do PNCFC. Foram baseados nas três dimensões que fundamentaram a elaboração do referido Plano Nacional (2006): i. *Políticas de apoio à família e prevenção do afastamento do convívio familiar*; ii. *Reordenação dos serviços de acolhimento institucional e implementação de novas modalidades de atendimento – famílias acolhedoras e repúblicas para jovens egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes* e iii. *Adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente*.

---

<sup>1</sup> Parceiros da Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária (MNPCFC); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONGEGE); Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção (ANGAAD). Apoiadores: Aldeias Infantis SOS; Organização Internacional para as Migrações (OIM); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto Fazendo-História (IFH); Associação Nacional Encontro com Deus (ECD).

Os resultados de todos os estudos abrangidos pela avaliação foram compartilhados com o Conanda e o CNAS e amplamente socializados por meio de *lives* organizadas pela SNAS, do MC - com apoio da SNDCA, do MMFDH, e demais parceiros, apoiadores e colaboradores da avaliação do Plano Nacional (2006) - e veiculadas pelo canal da Rede SUAS, no *Youtube*<sup>2</sup>.

Este estudo teve como objetivo coletar e analisar percepções dos participantes sobre “*o que mais avançou*”, “*o que menos avançou*” e “*o que ainda precisa ser feito*” em relação a cada uma das dimensões que fundamentaram a elaboração do Plano Nacional (2006). Além disso, para cada uma das dimensões, foram avaliadas percepções sobre avanços quanto a alguns aspectos específicos: mudanças culturais; avanços normativos; implementação de serviços, programas, iniciativas e ações; metodologias de trabalho; trabalho em rede e construção de fluxos (inter) setoriais; instrumentos de registros e sistemas de informação; monitoramento, pesquisas e indicadores; e resultados e impactos à sociedade.

Representando a ANGAAD, participaram do presente estudo, membros da diretoria-executiva da Associação Nacional e de Grupos de Apoio à Adoção (GAAs) das cinco regiões do país. Trata-se, portanto, de um estudo de avaliação participativa, uma vez que a amostra foi composta de destinatários das políticas e ações abrangidas pelo Plano Nacional (2006) - representantes de grupos organizados que atuam em todo o país, junto à temática da adoção e do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Instituída em 21 de maio de 1999, a ANGAAD é uma associação civil, filantrópica, cultural e de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, sem fins lucrativos. “Trabalha pela garantia do direito à convivência familiar e comunitária de todas as crianças e adolescentes institucionalizados, na perspectiva de uma cultura de adoção que prioriza os interesses dessas crianças e adolescentes” (SANTOS, 2020, p. 36).

Suas ações estão voltadas para a garantia do direito de crianças e adolescentes de serem filhos e de crescerem e se desenvolverem em família e

---

2 REDE SUAS: Comunica SUAS. Disponível em: <https://www.youtube.com/c/ComunicaSUAS/videos>

para a atenção às crianças e aos adolescentes em serviços de acolhimento no país, visando à proteção ao seu desenvolvimento e aos seus direitos.

As primeiras iniciativas de Grupos de Apoio à Adoção surgiram no país entre as décadas de 1960 e 1970. Em 1986, na cidade de Ribeirão Preto (SP), foi oficializado o primeiro GAA no Brasil, denominado Centro de Adoção de Ribeirão Preto (Carib)<sup>3</sup>. A partir dos anos de 1990, a sociedade civil se organizou em torno das necessidades das crianças e dos adolescentes e o número de GAAs se multiplicou em todos os estados brasileiros. Em 2016, 191 GAAs assinaram a Carta de Princípios da ANGAAD, sendo: 06 da região Norte, 24 do Nordeste, 10 do Centro-Oeste, 46 do Sul e 105 do Sudeste, dos quais 51 com atuação no estado de São Paulo. Segundo informações da ANGAAD, em 2021, o número já superava os 200 GAAs, podendo o quantitativo ser ainda maior, uma vez que a criação desses grupos no país é um processo bastante dinâmico. Os GAAs trabalham por “adoções legais, seguras e para sempre; pela garantia do direito à família para todas as crianças e os adolescentes; pela legitimidade da família adotiva; e por uma cultura de adoção na sociedade” (ANGAAD, 2017)<sup>4</sup>.

Segundo Ramos e Schabbach (2012), a avaliação de política pública permite identificar resultados e efeitos ao longo do tempo e se houve modificações na situação-problema que originou uma dada formulação, atribuindo valor e identificando o “sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva” (p.1278). Assim, retroalimenta o processo de elaboração, representando uma etapa importante para o aprimoramento e a qualificação das políticas públicas. Subsidiaria a tomada de decisão e o direcionamento de esforços para a formulação de políticas mais efetivas, com ações mais aderentes a um dado contexto e ao enfrentamento de uma situação-problema, visando ao alcance de melhores resultados. Além disso, pode contribuir para a otimização dos recursos públicos, para a qualidade da gestão e para o controle social.

---

3 CENTRO DE ACOLHIMENTO DE RIBEIRÃO PRETO (Carib). São Paulo. Site. Disponível em: <https://www.carib.org.br/>

4 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS GRUPOS DE APOIO À ADOÇÃO. O que é um Grupo de Apoio à adoção. Site. Disponível em: <https://www.angaad.org.br/portal/o-que-e-um-grupo-de-apoio-a-adoacao-gaa/>

Ramos e Schabbach (2012) destacam, ainda, que, a partir dos resultados identificados e das recomendações propostas, os estudos de avaliação favorecem avanços instrumentais e conceituais e podem influenciar a agenda pública. E mais, a disseminação dos conhecimentos gerados aos diversos atores envolvidos no enfrentamento de uma situação-problema - setor público, sociedade civil organizada, conselhos de políticas públicas, profissionais e *advocacy* - pode conduzir a ganhos de aprendizagem, mudanças de concepção e aprimoramento institucional, legislativo, nas políticas públicas e na atuação profissional.

## 02 Método

### 2.1 Procedimento para Coleta de Dados

Originalmente, estava prevista a participação de representantes da ANGAAD e dos GAAs no estudo Oficinas Participativas para a Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (SNAS e MNPCFC, 2022)<sup>5</sup>. Porém, a pandemia da Covid-19 inviabilizou a continuidade da coleta de dados por meio de atividades presenciais e em grupo. Nesse contexto, a equipe da SNAS assumiu a realização deste estudo e adaptou a metodologia para a coleta de dados por meio da elaboração de um instrumental específico, que pudesse ser aplicado de forma remota e respondido individualmente.

No dia 16 de agosto de 2020, foi realizada reunião da SNAS/MC e da SNDCA/MMFDH com a diretoria da ANGAAD, a pedido da SNAS. Durante esse encontro, foi apresentada a proposta de pesquisa, que foi acolhida pela ANGAAD, os parâmetros para a composição da amostra e o instrumental que seria utilizado para a coleta de dados. Uma parceria entre a SNAS e a ANGAAD foi, então, acordada para a realização do estudo. A ANGAAD ficou responsável por mobilizar os participantes para a composição da amostra e disponibilizar os endereços eletrônicos para a SNAS, que encaminhou o instrumental por *e-mail*.

Para a aplicação da metodologia, foi realizada uma reunião com os participantes, na qual a equipe da SNAS abordou o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006) e explicou os objetivos do estudo e a

---

5 O estudo “Oficinas Participativas para a Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária” foi realizado pela SNAS, do MC e pelo Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária, com apoio das Aldeias Infantis SOS, da OIM, da ECD e da SNDCA/MMFDH (SNAS e MNPCFC, 2022).

metodologia de coleta de dados. Os participantes tiveram, então, 45 dias para encaminhar o instrumental preenchido por *e-mail* à SNAS, acompanhado do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A análise dos dados e a construção do relatório foram realizadas pela equipe da SNAS, resultando no presente documento.

## 2.2 Instrumento

Com o objetivo de realizar estudos qualitativos com metodologias convergentes e resultados que pudessem facilmente ser comparados e se complementarem, buscou-se na elaboração do instrumental<sup>6</sup> utilizado para a coleta de dados para este estudo seguir a mesma linha metodológica adotada na coleta de dados no estudo Oficinas Participativas para a Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (SNAS e MNPCFC, 2022).

Assim, para a coleta de dados, o instrumental foi organizado em três eixos com base nas três dimensões que fundamentaram a elaboração do Plano Nacional (2006): I) *Políticas de apoio à família e prevenção do afastamento do convívio familiar*; II) *Reordenamento dos serviços de acolhimento institucional e implementação de novas modalidades de atendimento – famílias acolhedoras e repúblicas para jovens egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes e III) Adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente*. Cada um dos eixos continha uma parte inicial, com a síntese dos principais aspectos afetos à respectiva dimensão. Após essa breve introdução, o entrevistado tinha que atribuir uma nota para alguns aspectos relativos à cada uma das dimensões, a saber: *Mudanças culturais; Avanços normativos; Implementação de serviços, programas, iniciativas e ações; Trabalho em rede e construção de fluxos (inter) setoriais; Instrumentos de registro e sistemas de informação, monitoramento, pesquisa e indicadores; e Resultados e impactos à sociedade*. As notas variavam de -5 a 5, em que -5 significava “piorou muito”, 0

---

6 Este instrumental foi também utilizado para a coleta de dados de estudo com atores do Sistema de Justiça, que integra também a avaliação do PNCFC “Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária na perspectiva de representantes do Sistema de Justiça”, realizado pela SNAS/MC, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Conselho Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos Gerais (CON-DEGE), com apoio da OIM e do PNUD. (BONFIM e PEREIRA, 2022, no prelo).

significava “não piorou nem melhorou” e 5 “melhorou muito” após a implementação do PNCFC (2006). Em cada um dos eixos, após a pergunta fechada, o instrumental continha as seguintes perguntas abertas:

- Há algum aspecto que você gostaria de acrescentar, além dos que estão acima elencados – mudanças culturais, avanços normativos etc.? Comente sobre ele.
- Em relação a este eixo, na sua opinião, o que mais avançou? Justifique sua resposta, dê exemplos, fale da sua experiência, mas também pense em uma perspectiva nacional.
- E o que menos avançou? Justifique sua resposta, dê exemplos, fale de sua experiência, mas também pense em uma perspectiva nacional.
- E o que ainda precisa ser feito? Este é o momento que você tem para repensar sua realidade. Fale de propostas concretas, de experiências que você gostaria que fossem nacionais e pense no futuro que você deseja nesta temática.
- Você gostaria de acrescentar mais alguma coisa?

Ao final do questionário, cada participante deveria preencher uma Ficha de Identificação, que reunia informações sobre seu perfil, e preencher e assinar o TCLE.

### 2.3. Participantes

Para a composição da amostra, a SNAS solicitou à ANGAAD a participação de dois representantes de GAAs de cada uma das regiões do país e de dois membros da diretoria da ANGAAD. Esta instituição convidou, então, para participar do estudo, representantes regionais e membros da sua Diretoria-Executiva, perfazendo um total de 12 participantes<sup>7</sup>. Responderam ao questionário dois representantes da região Norte, de Belém (PA) e Manaus (AM); dois do Nordeste, de Natal (RN) e Recife (PE); dois do Sul, Curitiba

---

<sup>7</sup> Para a resposta ao questionário, os representantes coletaram dados de GAAs de suas regiões.

(PR) e Londrina (PR); três do Centro-Oeste, Coxim (MS), de Sidrolândia (MS) e Goiânia (GO); dois da região Sudeste, de Santo André (SP) e Uberaba (MG); e uma representante da diretoria da ANGAAD, de São Paulo (SP). Para preservar o anonimato dos participantes, foram utilizados nomes fictícios no relatório.

Para a análise dos dados, foram considerados todos os questionários recebidos. A distribuição quanto à localidade de origem dos participantes assegurou uma representação plural em termos de porte populacional, sendo: sete de metrópoles, quatro de municípios de grande porte e dois de municípios de Pequeno Porte II<sup>8</sup>.

Em termos de perfil dos participantes: 11 eram do sexo feminino e um do sexo masculino, com idade entre 39 e 66 anos e todos possuíam ensino superior, dos quais nove com pós-graduação. Quanto à formação acadêmica, observou-se grande diversidade: Administração de Empresas, Pedagogia, Psicologia, Psicopedagogia, Serviço Social e Terapia Ocupacional. Quanto ao tempo de atuação, quatro participantes atuavam em GAA há mais de 4 anos e oito há mais de 10 anos.

#### 2.4. Procedimento de Análise dos Dados

Para a análise dos dados, optou-se pela técnica de análise de conteúdo, proposta por Maria Cecília Minayo (2013). Assim, foram realizadas as seguintes etapas de trabalho:

- 1) *Pré-Análise*: leitura exaustiva dos questionários para apropriação das respostas dos participantes;
- 2) *Exploração do Material*: leitura mais apurada, buscando compreender as respostas e identificar conteúdos similares ou divergentes, temáticas mais significativas, recorrentes;
- 3) *Categorização*: identificação de temas predominantes, buscando

---

8 Considerando a definição de porte populacional dos municípios estabelecida pela Política Nacional de Assistência Social (2004): Metrópoles - municípios com mais de 900.000 habitantes, Grandes Porte - municípios de 100.001 a 900.000 habitantes, Médios Porte - municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, Pequeno II - municípios de 20.001 a 50.000 habitantes e, finalmente, Pequenos I - municípios de até 20.000 habitantes.

seu agrupamento por categorias temáticas e descrição dos achados. A categorização foi organizada, considerando as dimensões que deram origem ao PNCFC (2006) e, em cada uma delas, “o que mais avançou”, “o que menos avançou” e “o que ainda precisa ser feito”. Foram relacionadas, também, as experiências exitosas indicadas pelos participantes como “Boas Práticas”. Para o trabalho de categorização, além da localização da resposta no questionário, considerou-se o sentido das respostas. Na categorização, buscou-se preservar a referência às regiões.

4) *Tratamento dos resultados, inferência e interpretação*: considerando o PNCFC (2006) e os objetivos do estudo, nesta etapa foi organizada a síntese de cada uma das dimensões do Plano Nacional avaliadas e apontamentos, a partir dos principais achados do estudo sobre “o que precisa ser feito”, de modo a facilitar sua utilização na etapa de atualização do Plano Nacional.

5) *Sistematização do relatório final*: o relatório compilou todo o relato do estudo, incluindo a análise dos dados por categorias temáticas. A sistematização do relatório final foi realizada em duas etapas para se chegar a um formato mais conciso.

Neste estudo, os quadros com as notas atribuídas pelos participantes nas perguntas fechadas serviram para balizar os achados qualitativos. Assim, os resultados das perguntas fechadas serão apresentados na próxima seção, como recurso de apoio à análise qualitativa. A análise permitiu observar que, ainda que nas perguntas abertas os participantes tenham apresentado críticas e problematizações, na atribuição das notas às perguntas fechadas apontaram avanços de modo geral.

## 03 Resultados

### 3.1. Avaliação Geral

Conforme mencionado, em cada eixo, antes de responder às perguntas abertas, o participante deveria atribuir notas nas perguntas fechadas a alguns aspectos relacionados a cada uma das dimensões que fundamentaram a elaboração do Plano Nacional (2006). Esta seção, portanto, traz a análise dessas avaliações. Os quadros a seguir mostram a distribuição das notas atribuídas pelos participantes, seguida das médias das notas, que possibilitaram a comparação dos diferentes aspectos entre si.

**Quadro 1 - Políticas de Apoio à Família e Prevenção do Afastamento do Convívio Familiar: Distribuição das notas dos participantes para cada um dos aspectos elencados**

Aspecto \ Nota	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	NR	Média
Mudanças culturais	0	1	0	0	0	2	3	3	2	0	0	1	1,00
Avanços normativos	0	0	0	0	0	1	2	3	1	3	0	2	2,30
Implementação de serviços, programas, iniciativas e ações	0	0	0	0	1	1	3	3	1	1	0	2	1,50
Metodologias de trabalho	0	0	0	0	0	2	3	1	2	2	0	2	1,90
Trabalho em rede e construção de fluxos (inter) setoriais	0	0	0	0	0	1	4	1	2	2	0	2	2,00
Instrumentos de registros e sistemas de informação	0	0	0	0		2	3	0	3	1	0	2	1,50
Monitoramento, pesquisas e indicadores	0	0	0	1	0	3	3	2	1	0	0	2	0,80
Resultados e impactos à sociedade	0	0	0	1	1	0	3	3	2	0	0	2	1,20

No Eixo I, “*Políticas de apoio à família e prevenção do afastamento do convívio familiar*”, o aspecto com as melhores notas foi *Avanços normativos*. Apenas uma pessoa informou que este aspecto “*não melhorou, nem piorou*”, sendo que os demais, em graus distintos, apontaram avanços. Na sequência, o item com as melhores notas foi “*Trabalho em rede e construção de fluxos (inter) setoriais*”, com duas notas 4 e duas notas 3.

Por outro lado, o aspecto que recebeu as menores notas foi “*Monitoramento, pesquisa e indicadores*”, sendo que três participantes disseram que “*não melhorou, nem piorou*” e um atribuiu nota negativa (-2). O segundo aspecto com as menores notas foi “*Mudanças culturais*”, em que duas notas indicaram que “*não melhorou, nem piorou*” e uma nota -4 puxou a média para baixo.

**Quadro 2 - Reordenamento dos Serviços de Acolhimento e Implementação de Novas Modalidades: Distribuição das notas dos participantes para cada um dos aspectos elencados**

Aspecto \ Nota	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	NR	Média
Mudanças culturais	0	0	0	1	1	0	4	2	1	2	0	1	1,45
Avanços normativos	0	0	0	0	0	0	5	3	0	3	0	1	2,09
Implementação de serviços, programas, iniciativas e ações	0	0	0	0	1	0	4	3	2	1	0	1	1,73
Metodologias de trabalho	0	0	0	0	0	1	5	1	3	1	0	1	1,82
Trabalho em rede e construção de fluxos (inter) setoriais	0	0	0	1	0	2	4	2	1	1	0	1	1,18
Instrumentos de registros e sistemas de informação	0	0	0	0	1	2	3	3	1	1	0	1	1,36
Monitoramento, pesquisas e indicadores	0	0	1	0	0	3	4	2	1	0	0	1	0,73
Resultados e impactos à sociedade	0	0	0	1	0	0	5	3	2	0	0	1	1,36

No Eixo II, “*Reordenamento dos serviços de acolhimento institucional e implementação de novas modalidades*”, o aspecto com as melhores notas foi “*Avanços normativos*”, sendo que todas as notas apontaram que houve melhoria. Na sequência, o aspecto com as melhores notas foi “*Metodologia de trabalho*” e “*Implementação de serviços, programas, iniciativas e ações*”. Assim como no Eixo I, o aspecto “*Monitoramento,*

*pesquisas e indicadores*” foi o que recebeu as menores notas, sendo que uma nota -3 puxou a média para baixo.

**Quadro 3 - Adoção Centrada no Superior Interesse da Criança e do Adolescente: Distribuição das notas dos participantes para cada um dos aspectos elencados**

Aspecto \ Nota	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	NR	Média
Mudanças culturais	0	0	0	0	0	0	1	4	4	2	0	1	2,64
Avanços normativos	0	0	0	0	0	0	0	2	7	2	0	1	3,00
Implementação de serviços, programas, iniciativas e ações	0	0	0	0	0	1	3	2	4	1	0	1	2,09
Metodologias de trabalho	0	0	0	0	0	0	4	4	3	0	0	1	1,91
Trabalho em rede e construção de fluxos (inter) setoriais	0	0	0	1	0	0	4	4	0	2	0	1	1,64
Instrumentos de registros e sistemas de informação	0	0	0	0	0	0	4	4	2	1	0	1	2,00
Monitoramento, pesquisas e indicadores	0	0	0	0	0	5	3	1	2	0	0	1	1,00
Resultados e impactos à sociedade	0	0	0	0	1	1	2	3	4	0	0	1	1,73

No Eixo III, “*Adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente*”, o item “*Avanços normativos*” também foi o aspecto que obteve a maior média com todas as notas positivas, sendo que sete pessoas atribuíram nota 3. Na sequência, o segundo aspecto com as maiores notas foi “*Mudanças culturais*”, com todas as notas positivas. Assim como nos demais Eixos, o aspecto com as menores notas foi “*Monitoramento, pesquisas e indicadores*”, com cinco notas apontando que essa questão “*não melhorou, nem piorou*”.

A média é uma forma simples que permite a comparação entre si dos aspectos investigados em cada um dos Eixos, como também possibilita a comparação entre os Eixos. Em quase todos os aspectos, as notas foram melhores no Eixo III, com exceção do aspecto “*Trabalho em rede e construção de fluxos (inter) setoriais*”, que teve maior média no Eixo II. No aspecto “*Metodologia de trabalho*”, as notas foram bem similares nos três eixos. Uma das razões pelas quais o Eixo III pode ter recebido as melhores

notas, pode ser a maior atuação, proximidade, acúmulo de conhecimento e acompanhamento da temática pelos participantes deste estudo.

## **3.2. Políticas de Apoio à Família e Prevenção do Afastamento do Convívio Familiar**

### **3.2.1. O que mais avançou**

Nessa dimensão, os apontamentos sobre *o que mais avançou* foram agrupados em quatro categorias analíticas:

- a) Legislação e Normativas;**
- b) Políticas de Apoio à Família;**
- c) Mudança Cultural: Concepção de família, criança, adolescente e vínculos;**
- d) Intersetorialidade e Trabalho em Rede.**

A seguir, cada uma das categorias será apresentada com seus respectivos conteúdos, identificados na análise dos dados acerca das percepções dos participantes sobre *o que mais avançou*.

#### **a) Legislação e Normativas**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas da representante da ANGAAD e de participantes das regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste, com apontamentos sobre avanços na legislação e em outras normativas. Foram mencionados como avanços o reconhecimento: da pluralidade das famílias no ordenamento jurídico; do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes; da afetividade e dos vínculos afetivos, como aspectos estruturante para a convivência familiar e como fator importante a ser considerado para a manutenção do convívio; e da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, em fase peculiar do desenvolvimento, com direito de participarem, serem ouvidos e terem sua opinião e interesses considerados na tomada de decisão sobre situações que os afetem, “*respeitando-se sempre seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão*” (Raul, região Sul). Também foram destacados os impactos positivos da Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009

na intersetorialidade e no trabalho em rede mais articulado, qualificado e rápido, com destaque para a integração entre o Sistema de Justiça e a Política de Assistência Social. Um participante classificou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), como uma das legislações mais avançadas do mundo para a proteção à criança e ao adolescente.

*“Nos últimos anos, vivemos importantes mudanças na legislação brasileira, sobretudo, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem como nos aspectos normativos.”* (Solange, ANGAAD).

## **b) Políticas de Apoio à Família**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Foram destacados como avanços: i. a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apontada por participantes das regiões Norte e Nordeste, com a implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), de forma territorializada, com facilidade de acesso, maior participação da comunidade, apoio e suporte às famílias para o cuidado das crianças e dos adolescentes e a preservação dos vínculos; ii. o Programa Bolsa Família<sup>9</sup>, apontado na região Nordeste, com destaque a seu impacto importante na preservação da convivência familiar; iii. a participação dos adolescentes em espaços de debate e de formulação de políticas públicas; e iv. a sistemática de financiamento pelo Fundo da Infância e Adolescência (FIA), com possibilidades de captação de doações e de recursos da iniciativa privada e sua destinação para apoio aos serviços de acolhimento e projetos sociais.

Em que pese o reconhecimento dos avanços com a implementação do SUAS, observados nas respostas de participantes das regiões Norte e Nordeste, esses foram apontados como ainda insuficientes. Na mesma direção, na região Sudeste, os avanços nas políticas de proteção e no acesso à renda foram apontados como *“progressivos, mas ainda insuficientes”*

---

<sup>9</sup> A Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021 instituiu o Programa Auxílio Brasil, aprimorando o Programa Bolsa Família e mantendo a lógica de transferência de renda, com condicionalidades.

(Mônica, região Sudeste), em razão da diversidade territorial observada no país, com destaque para as regiões Norte e Nordeste, áreas rurais, regiões metropolitanas e polos turísticos.

*“Os programas de transferência de renda do governo federal, que tem real peso na agregação familiar. Trabalhamos com muitas famílias, onde a carência material e a pouca informação e orientação sobre os cuidados com os filhos e seus direitos são gritantes. Mas ter um mínimo garantido para a sobrevivência já dá a muitas dessas famílias a possibilidade de sair do estado de extrema pobreza e de se sentir-se um sujeito de direitos.”* (Bianca, região Nordeste)

### **c) Mudança Cultural: Concepção de família, criança, adolescente e vínculos**

Esta categoria abrange referências de participantes das regiões Norte, Nordeste e Sul. Quanto à mudança de concepção em relação à família e aos vínculos, foi destacado como avanço o reconhecimento, no campo das políticas públicas: de que as funções da família podem ser exercidas em diferentes configurações familiares, com destaque para as famílias monoparentais chefiadas pela mulher; da importância do papel da família, da atenção à sua saúde mental e das práticas parentais adotadas para o exercício de seu papel; das potencialidades da família, para além de julgamentos como “capaz” ou “incapaz”; e do vínculo afetivo como fator importante para a manutenção do convívio familiar. Também foi mencionado o papel da sociedade civil na indução dessas mudanças e que, apesar dos avanços, ainda são observadas tendências de recuos em relação ao reconhecimento da pluralidade das famílias.

Quanto às mudanças de concepção em relação à criança e ao adolescente, foram mencionados como avanços: a valorização do protagonismo das crianças, dos adolescentes e dos filhos no contexto familiar; a maior preocupação com sua educação no contexto familiar, escolar e social; e o reconhecimento da infância e da adolescência como fases peculiares de desenvolvimento; e da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, incluindo o direito de participarem, serem ouvidos e protegidos. Um participante pontuou que esta mudança cultural representa a forma como a sociedade e as políticas públicas devem enxergar e lidar com as crianças e os adolescentes.

## **d) Intersetorialidade e Trabalho em Rede**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes do Centro-Oeste e Nordeste. Foram destacados como avanços: a articulação, a qualificação e a agilidade no trabalho em rede, incluindo o Sistema de Justiça (Poder Judiciário/PJ, Ministério Público/MP, Defensoria Pública/DP), a Política de Assistência Social e o Conselho Tutelar; a articulação entre Judiciário, Executivo, Instituições de Ensino Superior e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na execução de projetos voltados ao superior interesse das crianças e dos adolescentes, à promoção do seu desenvolvimento saudável e ao fortalecimento de vínculos familiares; e à adoção, em âmbito local, de fluxo de atendimento e acompanhamento caso a caso no Sistema de Garantia de Direitos, desde a notificação até o acolhimento e desacolhimento. Foi ressaltado o papel da Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009 na indução dos avanços na intersetorialidade e no trabalho em rede.

[a Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009] *“determina a integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, Defensoria e Política de Assistência Social vem contribuindo para um trabalho em rede de forma mais articulada, qualificada e mais rápida.”* (Marta, Centro-Oeste)

### **3.2.2. O que menos avançou**

Nessa dimensão, os apontamentos sobre o que menos avançou foram agrupados em cinco categorias analíticas e duas subcategorias:

**a) Mudança Cultural: Concepção de família;**

**b) Políticas de Apoio à Família, com as subcategorias:**

*b1) Políticas de Apoio aos Cuidados, Fortalecimento da Parentalidade Positiva e Prevenção da Violência Doméstica; e*

*b2) Atenção às Especificidades das Famílias, das Crianças e dos Adolescentes;*

**c) Trabalho em Equipe, em Rede e Intersetorialidade;**

**d) Estruturação da Vigilância Socioassistencial, Construção de Diagnósticos, Monitoramento, Pesquisas e Indicadores;**

**e) Planos de Convivência Familiar e Comunitária.**

A seguir, cada uma das categorias será apresentada com seus respectivos conteúdos, identificados na análise dos dados acerca das percepções dos participantes sobre *o que menos avançou*. É importante citar que temáticas identificadas entre *o que menos avançou* foram também observadas no escopo do *que mais avançou* e do *que ainda precisa ser feito*, dando a ideia de uma linha contínua com: avanços significativos, avanços ainda insuficientes e expectativas de aprimoramentos futuros.

**a) Mudança Cultural: Concepção de família**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de um participante da região Sul e de uma do Sudeste. Entre *o que menos avançou*, os participantes destacaram: a visão sobre a pluralidade das famílias por parte dos operadores do direito e da sociedade em geral; e o reconhecimento da capacidade da família em exercer suas funções nos mais diversos formatos e de se reorganizar, reconstruir seus vínculos e construir soluções com o suporte das políticas públicas; e do papel do Estado e da sociedade em apoiar as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, para que possam cumprir suas funções, superar tais situações e fortalecer seus vínculos.

**b) Políticas de Apoio à Família**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Norte (duas), Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste e da representante da ANGAAD. Entre *o que menos avançou*, os participantes destacaram, de modo geral: a cobertura insuficiente de serviços e equipamentos para acesso das famílias à renda e serviços, com destaque para as regiões Norte e Nordeste, as áreas rurais, metropolitanas e os polos turísticos; a falta de infraestrutura física adequada nos equipamentos e de materiais necessários para o atendimento; a falta de equipes em quantitativo suficiente e devidamente qualificadas; a falta de capacitação continuada para a rede, repercutindo na qualidade das ofertas; e a falta de continuidade das políticas públicas face à alternância de governos,

às mudanças na gestão das Secretarias e às dificuldades observadas na gestão pública – como operacionais, na gestão de contratos e convênios. Essas menções foram mais observadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A política pública apontada de forma mais recorrente foi a Assistência Social, com destaque para as unidades CRAS e CREAS, seguida da Educação. Também foram mencionadas as políticas de Saúde e de Direitos Humanos.

Uma participante da região Sul e a representante da ANGAAD pontuaram como ainda insuficiente a capacidade de impacto das políticas públicas: i. no fortalecimento da autonomia e do empoderamento pessoal, profissional e das famílias; e ii. nas mudanças mais estruturais da sociedade para o enfrentamento das questões sociais e para a redução de desigualdades.

Em relação à Política de Assistência Social, nas regiões Norte e Nordeste, foram ressaltados como insuficientes: os investimentos na área; o quantitativo de CRAS e CREAS e de equipes; a publicização desses equipamentos; a infraestrutura e os recursos diversos (materiais, veículos, computadores e acesso à internet); e as metodologias de trabalho com as famílias, de escuta, fortalecimento de vínculos e apoio. Como consequência, apontaram a sobrecarga de atendimento e os impactos no atendimento às famílias, inclusive na celeridade desse atendimento. Além de tais aspectos, os participantes pontuaram que os CRAS e CREAS atendem demandas complexas e desenvolvem serviços e programas que exigem articulações intersetoriais e ações inovadoras.

*“A cobertura dos trabalhos dos Cras e Creas é insuficiente, não contam com estrutura física e de pessoal adequada para a demanda e para um efetivo trabalho de prevenção da desagregação familiar. É frágil o trabalho de fortalecimento de vínculo e de preparação e escuta das famílias para o apoio e suporte para lidarem com seus problemas.”* (Bianca, região Nordeste)

Em relação à Política de Educação, dois participantes da região Sul, duas do Sudeste e uma do Norte pontuaram entre *“o que menos avançou”* o acesso à educação de qualidade e de oportunidades de preparação profissional; e a cobertura insuficiente de creches e pré-escola, reconhecidas como apoio importante para as famílias em situação de vulnerabilidade social. A falta de

acesso à creche foi apontada como fator de risco - sobretudo no caso de famílias monoparentais - para o agravamento de situações de vulnerabilidade social, desproteção e instalação de situações que podem levar à aplicação da medida protetiva de acolhimento. Na região Sudeste, foi também ressaltada a baixa escolaridade das famílias e sua relação com as dificuldades de inclusão no mundo do trabalho que, além do trabalho informal, pode também levar ao agravamento de vulnerabilidades e até mesmo da instalação de situações de risco social mais complexas, como a situação de rua.

*"[...] constatamos que a Política de Educação, em quase totalidade dos municípios, possui alta demanda reprimida na oferta de vagas em creches, dificultando a vida, principalmente das famílias monoparentais, mães em sua maioria [...] gerando algumas vezes e por total falta de opção, aplicação de medida protetiva por meio do acolhimento."* (Estela, região Sudeste)

Em relação à Política de Saúde e de Direitos Humanos, na região Norte foram apontados, respectivamente, a falta de educação permanente para os conselheiros tutelares e o quantitativo insuficiente de Unidades Básicas de Saúde (UBS). Nesse sentido, foi destacado que o Conselho Tutelar *"ainda é a maior porta de entrada para os serviços de acolhimento"* (Ângela, região Norte). No caso da Saúde, além da importância do atendimento nas UBS, foi também mencionado que grande parte das situações de violação de direitos de crianças e adolescentes é notificada pelos agentes comunitários *"que atuam diretamente nas comunidades, principalmente aqueles que trabalham em parceria com os Cras no acompanhamento das famílias do Cadastro Único."* (Isabel, região Norte)

### ***b1) Metodologias de Trabalho com Família: Cuidados, Fortalecimento da Parentalidade Positiva e Prevenção da Violência Doméstica***

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Nordeste, uma da região Sul e da representante da ANGAAD. Assim, entre o que menos avançou, foram destacadas as metodologias de trabalho com famílias, voltadas aos cuidados com os filhos, ao fortalecimento da parentalidade positiva e à prevenção da violência doméstica para resposta à demanda "gritante" das famílias nesse sentido.

*“Práticas parentais (forma de educar os filhos) antigas, agressivas ou negligentes, mantêm crianças e jovens aprisionados num círculo vicioso sem possibilidades de transformações reais nas questões familiares. Deste modo, muitas famílias continuam aprisionadas em questões já há muito discutidas.”* (Paula, região Sul)

*“Trabalhamos com muitas famílias, em que a carência material e a pouca informação e orientação sobre os cuidados com os filhos e seus direitos são gritantes.”* (Bianca, região Nordeste)

### **b2) Atenção às Especificidades das Famílias, das Crianças e dos Adolescentes**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Norte e um participante da região Sul. Entre *o que menos avançou*, destacaram, na região Sul, as políticas de apoio às pessoas com deficiência, transtorno mental e/ou outros agravos, para fortalecimento da família no exercício de seu papel, suporte aos filhos para a autonomia e vida independente e, ainda, para a superação do mito de que o atendimento especializado em instituições de acolhimento e a reabilitação superam os cuidados da própria família quando apoiada; e a atenção às especificidades de povos e comunidades tradicionais, com profissionais e operadores do direito devidamente preparados e atendimento culturalmente adequado. Na região Norte foram destacadas: as políticas de atenção à população em situação de rua; a ausência de uma política de atendimento às especificidades de crianças e adolescentes com uso, abuso ou dependência de álcool ou outras drogas; e a atenção a migrantes, considerando vulnerabilidades e riscos sociais que incidem sobre esta população, como a situação de rua e a falta de acesso de criança e adolescentes às políticas públicas. Nesse sentido, foi mencionado o elevado fluxo migratório na região, principalmente, de venezuelanos.

### **c) Trabalho em Equipe, em Rede e Intersetorialidade**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Nordeste. Entre *o que menos avançou*, as participantes pontuaram o trabalho em equipe, em rede e a intersetorialidade. Assim, destacaram: a fragmentação do trabalho em rede e o enfraquecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o que impacta nas pos-

sibilidades de apoio mais efetivo às famílias; a falta de conhecimento de cada ator acerca de seu papel e de inclusão da sociedade civil; e a desarticulação do trabalho em equipe.

#### **d) Estruturação da Vigilância Socioassistencial, Construção de Diagnósticos, Monitoramento, Pesquisas e Indicadores**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Sudeste, duas da região Norte e uma do Centro-Oeste. Entre *o que menos avançou*, pontuaram: estruturação da vigilância socioassistencial; elaboração de diagnósticos; monitoramento; pesquisas e construção de indicadores. Assim, destacaram que o monitoramento é ausente ou precário, “*sem ações para se alterar este quadro e se evitar que o fato ocorra novamente*” (Ângela, região Norte) e que, com a sobrecarga com a execução da política e, às vezes, do monitoramento, os profissionais acabam não conseguindo realizar estudos e pesquisas. Avaliaram, ainda, que a precariedade na capacidade de resposta da vigilância socioassistencial está associada à falta de profissionais qualificados com dedicação exclusiva na área.

#### **e) Planos de Convivência Familiar e Comunitária**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Norte que, entre *o que menos avançou*, apontou a falta de conhecimento do PNCFC (2006) por parte dos municípios que, em sua maioria, não possuem Planos Municipais de Convivência Familiar e Comunitária.

### **3.2.3. O que ainda precisa ser feito**

Nessa dimensão, os apontamentos sobre o que ainda precisa ser feito foram agrupados em seis categorias analíticas e sete subcategorias:

#### **a) Políticas de Apoio à Família, com as subcategorias**

***a1) Gestão Pública;***

***a2) Políticas de Apoio às Famílias e Prevenção do Afastamento do Convívio Familiar;***

***a3) Assistência Social;***

**a4) Educação;**

**a5) Direitos Humanos/Conselhos Tutelares;**

**a6) Saúde;**

**a7) Qualificação Profissional e Geração de Trabalho e Renda;**

**b) Atenção às diversidades e especificidades das famílias, dos adolescentes e jovens;**

**c) Metodologias de Trabalho com Famílias: Cuidados, Fortalecimento da Parentalidade Positiva e Prevenção do Afastamento do Convívio Familiar;**

**d) Fortalecimento da Rede de Proteção: Políticas Públicas e Sistema de Justiça;**

**e) Redução do Hiato entre Normativas e Realidade;**

**f) Planos de Convivência Familiar e Comunitária.**

A seguir serão apresentados os conteúdos de cada uma das categorias, sintetizando, assim, os achados sobre *o que ainda precisa ser feito*, na avaliação dos participantes.

### **a) Políticas de Apoio à Família**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de dois participantes da região Norte, dois da região Sudeste, dois da Sul, uma da Nordeste e da representante da ANGAAD. Os participantes fizeram menções a algumas políticas públicas específicas e referências mais gerais ao conjunto de políticas que atuam no apoio às famílias e na prevenção de situações de risco social e do afastamento do convívio familiar. Assim, os achados foram organizados em sete subcategorias apresentadas a seguir.

#### **a1) Gestão Pública**

Esta subcategoria abrange referências aos aspectos mais gerais, relacionados à gestão no campo das políticas públicas, observadas nas respostas de participantes das regiões Sudeste, Sul, Norte, Nordeste e pela representante da ANGAAD. Entre *o que ainda precisa ser feito*, os participantes da região Norte destacaram: prevenir a descontinuidade das políticas públicas, com normatização e fiscalização da prestação de serviços;

e realizar monitoramento mais efetivo, com fluxos e acompanhamento das situações que exigirem maior investimento ou alteração. As participantes do Nordeste e a representante da ANGAAD destacaram: avaliar, de forma permanente, a eficácia das políticas para realinhamento das ações voltadas às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e adotar critérios para financiamento baseado em indicadores de proteção à criança e ao adolescente. E as participantes do Sudeste: apoiar os pequenos municípios, com destaque para a destinação de recursos e o acompanhamento técnico; fortalecer a parceria entre Poder Público e OSCs - em conformidade com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com destaque para os GAAs - e assegurar repasses de recursos compatíveis com a execução de serviços, programas e projetos voltados às crianças, aos adolescentes e às famílias em situação de vulnerabilidade social. Finalmente, os participantes do Sul apontaram: fortalecer a parceria com Universidades e OSCs para apoio às pesquisas e ao atendimento direto à população.

### ***a2) Políticas de Apoio às Famílias e de Prevenção de Agravamentos e do Afastamento do Convívio Familiar***

Esta categoria abrange referências observadas nas falas de participantes das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste e da representante da ANGAAD. Entre o *que ainda precisa ser feito* em relação às políticas de apoio à família e à prevenção do afastamento do convívio familiar, diversas políticas foram mencionadas: Assistência Social, Educação, Saúde (Saúde Mental e Atenção Básica), Qualificação Profissional, Trabalho e Renda; Moradia, Saneamento, Esporte, Lazer e Cultura, e Direitos Humanos/Conselhos Tutelares.

Assim, os participantes destacaram: implementar políticas públicas para melhoria da qualidade de vida e apoio às famílias em situação de vulnerabilidade social para o exercício da função de cuidado e proteção; garantir o acesso das famílias às políticas públicas e aos direitos sociais básicos, promover a equidade e reduzir desigualdades; fortalecer políticas de apoio às famílias, com respeito ao contexto cultural, ao território e às especificidades; enfrentar estigmas e fortalecer laços de solidariedade; potencializar políticas de fortalecimento de vínculos e de prevenção ao agravamento de vulnerabilidades sociais à ocorrência de situações de violência, de outras

violações de direitos e do rompimento de vínculos; fortalecer políticas para a atenção às famílias com agravamento de vulnerabilidades sociais ou em situações de risco social (violência doméstica, situação de rua, dependência química, abandono etc.); potencializar a efetividade das políticas públicas; fortalecer a intersetorialidade e o trabalho em rede, com estratégias para sua qualificação, incluindo o fomento à construção de fluxos intersetoriais; e investir em educação permanente e supervisão técnica interdisciplinar para profissionais que atuam na rede de atendimento às famílias para favorecer a reflexão acerca das intervenções necessárias e a avaliação do trabalho realizado e dos impactos no acesso a direitos e exercício do cuidado parental.

*“[...] implementação das políticas de saúde, habitação, saneamento e de geração de emprego e renda para que junto com a Assistência Social e a Educação consigam atender as demandas sociais, contribuindo para que famílias em situação de vulnerabilidade consigam exercer seu papel de cuidado e proteção aos filhos [...] não como favor, mas como direito garantido pela Constituição Federal.”* (Estela, região Sudeste)

*“O trabalho preventivo às práticas violadoras de direitos e rompimento de vínculos deve ser prioridade, com amplo apoio das escolas, unidades de saúde e dos conselhos tutelares.”* (Solange, ANGAAD)

*“É fundamental se pensar políticas para fortalecimento de vínculos, conforme as demandas apresentadas pelas famílias e suas realidades culturais e territoriais, ou seja, pobreza, miséria, falta de acesso a direitos, violência doméstica (física, psicológica e sexual), dependência química, vivência de rua, abandono.”* (Solange, ANGAAD)

A representante da ANGAAD e alguns participantes das regiões Norte e Sudeste mencionaram, ainda, as ofertas de atendimento em período integral – como creches, escola – os programas sociais para jovens no contraturno escolar e a articulação da rede para ofertas em finais de semana, feriados e período de férias.

*“Ações que permitam às famílias terem acesso de forma justa e igualitária aos direitos sociais básicos, saneamento, assistência social, moradia, saúde, trabalho, renda, educação, com prioridade para creches e escolas em período integral, esporte, lazer, cultura.”* (Solange, ANGAAD)

*“Os Centros de Referência de Assistência Social necessitam ter uma relação de proximidade às famílias no território, com ações articuladas às demais políticas públicas (esporte, cultura e lazer) durante finais de semana, feriados e férias escolares.” (Solange, ANGAAD)*

### **a3) Assistência Social**

Esta subcategoria abrange referências de participantes das regiões Sudeste e Norte e da representante da ANGAAD ao fortalecimento da Política de Assistência Social e do SUAS. Entre *o que ainda precisa ser feito*, a Assistência Social foi a política pública mais citada, com destaque para a importância do SUAS na atenção às famílias e o aumento expressivo de demandas complexas para os CRAS e CREAS. Entre *o que ainda precisa ser feito*, emergiram:

- Ampliar a cobertura de CRAS, considerando parâmetros do SUAS e demandas dos territórios; e qualificar sua atuação, com potencialização da relação com as famílias no território e fortalecimento de ações articuladas com as demais políticas públicas para ofertas, inclusive aos finais de semana, feriados e férias escolares.
- Fortalecer os CRAS e CREAS com: equipes, ampliação de servidores e educação permanente; infraestrutura e ambiente adequado para o atendimento, inclusive em grupos, em condições de privacidade; e equipamentos (computadores e mobiliário), acesso à internet, veículo, material de expediente e outros recursos necessários ao atendimento. Esses apontamentos foram observados de forma predominante na região Norte.
- Investir em metodologias de trabalho com famílias, de escuta, fortalecimento de vínculos e apoio.
- Fortalecer as condições para o trabalho e a ampliação dos recursos públicos destinados à Assistência Social, para uma atuação mais eficiente no apoio às famílias e à prevenção do afastamento do convívio familiar. Uma participante da região Sudeste pontuou a necessidade de destinar percentual mínimo do orçamento público para a Assistência Social, a exemplo das políticas de Saúde e Educação.

#### **a4) Educação**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Norte, Sul, Sudeste e Nordeste. A Educação foi apontada como importante política de apoio às famílias em situação de vulnerabilidade social e à prevenção da ruptura de vínculos, que deve atuar de forma articulada com a Assistência Social e outras políticas públicas. Entre o *que ainda precisa ser feito*, tem-se como destaque: ampliar a cobertura de creche e pré-escola, aspecto mencionado por participantes das regiões Norte e Sudeste; qualificar a política de Educação e ofertar serviços educacionais mais eficientes para apoiar as famílias e transformar a realidade social por intermédio das novas gerações; fortalecer a educação voltada à profissionalização; capacitar e desenvolver habilidades de professores e pais com métodos educacionais que visem ao respeito familiar - a exemplo do Programa de Qualidade na Interação Familiar (PQIF)<sup>10</sup> (Weber, 2018); desenvolver projetos no contexto da educação, voltados à prevenção do uso de drogas, da gravidez na adolescência, das práticas violadoras de direitos e da ruptura de vínculos; fomentar parcerias com Universidades para apoio às pesquisas, atendimento direto à população e desenvolvimento de projetos sobre prevenção do uso de drogas.

*“O trabalho preventivo às práticas violadoras de direitos e rompimento de vínculos deve ser prioridade, com amplo apoio das escolas, unidades de saúde e dos conselhos tutelares”.* (Solange, ANGAAD)

#### **a5) Direitos Humanos/Conselhos Tutelares**

Esta subcategoria abrange as menções observadas nas respostas de participantes das regiões Sul e Norte e pela representante da ANGAAD. Entre o *que ainda precisa ser feito*, foram destacados: qualificar os Conselhos Tutelares, com mudanças no processo de escolha dos conselheiros tutelares, com *“critérios técnicos, psicossociais, sabatinas, comprovações aptidão psicológica.”* (Paula, região Sul); garantir equipes técnicas para os Conselhos Tutelares; e assegurar educação permanente para os conselheiros tutelares.

---

10 WEBER, L. N. D.. **Programa de Qualidade na Interação Familiar (PQIF)**. Curitiba: Juruá, 2018

Na região Norte, uma participante apontou a necessidade, ainda, de equipar os Conselhos Tutelares.

#### **a6) Saúde**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de dois participantes da região Sul e pela representante da ANGAAD. Entre o *que ainda precisa ser feito*, foram destacados: garantir o acesso à Política de Saúde; fortalecer a Política de Saúde no apoio às famílias, no atendimento às situações de violência, violação de direitos e ruptura de vínculos; fortalecer a prevenção do uso de drogas, da gravidez na adolescência e da atenção às pessoas em situação de dependência química, inclusive crianças e adolescentes; e fortalecer as políticas de apoio às famílias com pais/responsáveis e/ou filhos com transtorno mental, deficiência ou outros agravos.

#### **a7) Qualificação Profissional e Geração de Trabalho e Renda**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Entre o *que ainda precisa ser feito*, os participantes destacaram a necessidade de fomentar políticas de qualificação profissional, de geração de trabalho e renda e inclusão no mundo do trabalho. Essas respostas vieram associadas ao apoio às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou com filhos em serviços de acolhimento, para sua inserção no mundo do trabalho.

*"[...] qualificação profissional de famílias em vulnerabilidade socioeconômica para inserção no mercado de trabalho."* (Rita, região Nordeste)

#### **b) Atenção às Diversidades e Especificidades das Famílias, dos Adolescentes e Jovens**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de um participante da região Sul, uma da região Norte e da representante da ANGAAD. Entre o *que ainda precisa ser feito*, apontaram: assegurar o reconhecimento do contexto sociocultural e das particularidades dos territórios, da realidade de vida e da pluralidade das famílias; e qualificar a atenção às especificidades das famílias, dos adolescentes e jovens no atendimento às políticas públicas. Assim, foram destacados:

- Compreender as múltiplas realidades e especificidades das famílias de imigrantes, que passaram por perdas severas de direitos devido ao desemprego; das famílias que vivem em ocupações urbanas e rurais, bem como assentamentos rurais; e de indígenas, quilombolas e ribeirinhos;
- Qualificar a atenção às especificidades: fortalecer a política para a população em situação de rua; implantar e aprimorar a assistência às pessoas em situação de dependência química, inclusive crianças e adolescentes, o que foi destacado, sobretudo, na região Norte; e desenvolver projetos para a prevenção do uso de drogas junto às escolas e às Universidades;
- Fortalecer a atenção às especificidades de povos e comunidades tradicionais - com destaque aos remanescentes de quilombos, aos povos indígenas e aos ribeirinhos - e da Amazônia. Nesse sentido, foi destacada a necessidade de assegurar atendimento integrado e culturalmente adequado, por intermédio de profissionais e operadores do direito devidamente preparados;
- Fortalecer as políticas de apoio às famílias com filhos com deficiência, transtorno mental e/ou outros agravos visando o fortalecimento da família para o exercício de seu papel; o suporte aos filhos para a autonomia e vida independente; e a superação do *“mito de que o atendimento especializado em instituições de acolhimento e reabilitação é superior ao cuidado que a própria família pode ofertar, quando devidamente apoiada pelas políticas públicas.”* (Raul, região Sul);
- Aprofundar o debate e aprimorar políticas voltadas à proteção dos filhos com mães no sistema prisional, considerando o reconhecimento do direito dessas crianças ao convívio familiar e comunitário; da importância da amamentação; das reais condições das penitenciárias para garantir o desenvolvimento físico e emocional das crianças; e dos possíveis impactos a seu desenvolvimento, em razão da vivência nesses ambientes *“como prisioneiras”* (Mônica, região Sudeste). *“O direito à amamentação deve ser garantido, assegurando a permanência do filho junto da mãe, mas até quando?”* (Estela, região Sudeste). Nesse sentido, foi apontado o avanço com a prisão domiciliar, porém, de alcance ainda limitado.

*“A prisão domiciliar é uma alternativa interessante para estes casos, no entanto, percebe-se que geralmente só as apenadas que conseguem custear honorários advocatícios são privilegiadas com essa medida.”* (Estela, região Sudeste)

Entre as especificidades, participantes das regiões Norte, Sul e Sudeste fizeram referência, ainda, à atenção aos adolescentes e jovens. Nesse sentido, apontaram a necessidade de fortalecer políticas preventivas voltadas a esse público, com destaque para: ampliação da oferta de programas no contraturno; prevenção do uso de drogas e a gravidez na adolescência; e acompanhamento de jovens em situações de vulnerabilidade social que possam evoluir para agravamentos – como expulsos de casa ou migrantes internos.

*“Ampliação dos serviços de atendimento ao fortalecimento de vínculos com olhar para a gravidez precoce; acompanhamento das jovens que são expulsas de suas casas evitando-se o aumento da população de rua e exploração sexual, bem como cuidado dos jovens que deixam seus lares migrando em estados e encontram nas ruas a violência da drogadição para sobreviverem.”* (Mônica, região Sudeste)

### **c) Metodologias de Trabalho com Famílias: Cuidados, Fortalecimento da Parentalidade Positiva e Prevenção do Afastamento do Convívio Familiar**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Sul e Nordeste e da representante da ANGAAD. Entre o *que ainda precisa ser feito* para o aprimoramento do trabalho com famílias para a prevenção do afastamento do convívio familiar e a garantia da excepcionalidade da medida protetiva de acolhimento, destacaram:

- **Em relação à concepção e cultura**, foi apontada a necessidade de fortalecer o reconhecimento: da capacidade da família de se reorganizar e reconstruir vínculos, a partir do apoio das políticas públicas; da importância do trabalho com famílias e da escuta qualificada; dos aspectos subjetivos, das questões culturais e intergeracionais da família, *“incluindo problemas que precisam ser reconhecidos, enfrentados e superados”* (Solange, ANGAAD); e das demandas das famílias por orientações sobre cuidados.

Além desses aspectos, foi mencionado que é preciso aprofundar o conceito de negligência enquanto motivação para o acolhimento - que pode ocorrer também por ação ou omissão do Estado em relação à família como um todo - e a *“responsabilização do Estado em casos de omissão e não apenas das famílias.”* (Solange, ANGAAD)

*“Considero fundamental as equipes pensarem que associado ao acesso concreto aos direitos, há famílias que demandam por atenção e orientação básicas referentes aos cuidados com seus filhos, uma vez que há questões culturais e intergeracionais transmitidas numa relação que reproduz problemas que precisam ser reconhecidos, enfrentados e superados, numa perspectiva protetiva pedagógica.”* (Solange, ANGAAD)

- **Em relação ao aprimoramento das intervenções no trabalho com as famílias**, foi apontada a necessidade de fortalecer: a escuta qualificada e o respeito às famílias, com sua inclusão nos processos de trabalho e nas decisões que lhes dizem respeito; o trabalho com famílias para a potencialização da parentalidade positiva e das competências para cuidado e educação dos filhos sem uso da violência, visando à mudança cultural de padrões arraigados que violam direitos, ao fortalecimento de vínculos e à construção de novas práticas, *“transformando agressão ou omissão em ação efetiva e afetuosa”* (Paula, região Sul); o aprimoramento metodológico e o uso de metodologias específicas, como o Programa de Qualidade na Interação Familiar<sup>11</sup>, voltados para a interação familiar positiva, abordando aspectos como limites e cuidados; e os registros de acompanhamento;
- **Em relação ao aprimoramento das intervenções no trabalho em rede**, foi apontada a necessidade de fortalecer: a rede e o trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou com vínculos fragilizados; a *“implantação de rede eficiente para monitorar e cuidar de famílias e seus filhos”* (Raul, região Sul); o desenvolvimento de protocolos para orientar intervenções e apoiar a tomada de decisão sobre o afastamento, como nos casos de afastamento de bebês, filhos de mães com histórico de dependência química, suspensão e destituição do Poder Familiar; a participação

---

<sup>11</sup> Weber (2018).

da família e de outras pessoas com vínculos afetivos e convívio com a criança e com o adolescente no processo de trabalho e na tomada de decisão; os avanços na realização de “audiências preliminares para os casos de acolhimento institucional de emergência” (Rita, região Nordeste), visando favorecer a decisão quanto ao encaminhamento para o acolhimento, considerando “os prejuízos socio-emocionais”, e quanto ao retorno à família de origem; a ênfase no superior interesse da criança e do adolescente na tomada de decisão; e a supervisão técnica interdisciplinar para reflexão sobre as intervenções necessárias e a “avaliação do trabalho realizado e dos impactos efetivos no contexto do acesso aos direitos e ao exercício do cuidado parental.” (Solange, ANGAAD)

*“Torna-se fundamental a construção de protocolos que orientem as equipes técnicas para as intervenções necessárias, como nos casos dos afastamentos de bebês de suas mães logo após o nascimento, devido ao histórico de dependência química e/ou de suspensão/destituição do Poder Familiar de outros filhos.” (Solange, ANGAAD).*

#### **d) Fortalecimento da Rede de Proteção: Políticas Públicas e Sistema de Justiça**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes da região Centro-Oeste e da representante da ANGAAD ao fortalecimento da rede de proteção, incluindo políticas públicas e Sistema de Justiça. Assim, *entre o que ainda precisa ser feito*, foram destacados: assegurar a composição dos recursos humanos em quantitativo suficiente, com perfil e qualificação para suas funções; e investir na qualificação dos profissionais, por meio da educação permanente e da supervisão técnica interdisciplinar do atendimento direto às famílias para reflexão e avaliação de impactos efetivos no acesso aos direitos e ao exercício do cuidado parental. Uma participante do Centro-Oeste mencionou que mesmo onde há Varas e Promotorias específicas para a Infância e Juventude (VIJ), as demandas são intensas.

*“Orientação e supervisão técnica interdisciplinar para os profissionais que atuam na rede de atendimento, diretamente junto às famílias, a fim de reflexão acerca das intervenções necessárias, avaliação do trabalho realizado e dos impactos efetivos no contexto do acesso aos direitos e ao exercício do cuidado parental.” (Solange, ANGAAD)*

### **e) Redução do hiato entre normativas e realidade**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de um participante da região Sul, uma participante do Centro-Oeste e uma do Nordeste à redução do hiato entre normativas e realidade, tanto no que diz respeito à cultura, quanto às políticas públicas e ao Sistema de Justiça. Entre *o que ainda precisa ser feito*, foram destacados: cumprir legislações e Planos existentes com sua materialização e implementação; incentivar estudos na academia e nas escolas para a mudança de cultura; fortalecer políticas, programas e serviços e o financiamento das políticas públicas; capacitar profissionais que atuam na área; e garantir equipes técnicas no Sistema de Justiça e na Assistência Social em quantitativo suficiente; e assegurar a contratação de promotores e juízes em quantitativo suficiente para a Infância e Juventude e com perfil para a atuação na área.

*“vemos a necessidade de contratação de mais promotores e juízes para a área da Infância e da Juventude ou pelo menos que tenham um perfil e identificação com a causa e também mais capacitação para todos os atores desta área.”* (Marta, região Centro-Oeste).

### **f) Planos de Convivência Familiar e Comunitária**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas da representante da ANGAAD e de outras duas participantes das regiões Norte e Nordeste. Entre *o que ainda precisa ser feito* foi destacada a necessidade de elaborar e/ou implementar Planos Municipais/Estaduais de Convivência Familiar e Comunitária, com reconhecimento: das instituições e serviços existentes no território, suas atribuições e competências, com destaque para equipes técnicas dos serviços de acolhimento, do Judiciário, CREAS e para os GAAs; das especificidades da região Norte - grande extensão; baixa densidade demográfica; complexidade geográfica, com áreas remotas e de difícil acesso; transporte hidroviário como principal meio de deslocamento; variações climáticas, culturas locais etc. Além dos Planos - com prazo para implementação e avaliação periódica - foi mencionada, ainda, a necessidade de criar e organizar Comissão para seu monitoramento e avaliação periódica, com a participação da sociedade civil.

### **3.3. Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e Implementação de Novas Modalidades de Acolhimento**

#### **3.3.1. O que mais avançou**

Nessa dimensão, os apontamentos dos participantes quanto ao *que mais avançou* foram agrupados em oito categorias analíticas e duas subcategorias:

- a) Legislação e Normativas;**
- b) Excepcionalidade da Medida Protetiva de Acolhimento;**
- c) Provisoriidade da Medida Protetiva de Acolhimento e Reintegração Familiar;**
- d) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento, com as subcategorias:**
  - d1) Atendimento Individualizado, Personalizado e em Pequenos Grupos;**
  - d2) Convivência Comunitária e Programas de Apadrinhamento;**
- e) Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras;**
- f) Intersetorialidade e Trabalho em Rede;**
- g) Sistema de Justiça; e**
- h) Boas Práticas.**

A seguir, cada uma das categorias será apresentada com seus respectivos conteúdos, identificados na análise dos dados acerca das percepções dos participantes *sobre o que mais avançou*.

#### **a) Legislação e Normativas**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Norte, Sul e Nordeste e da representante da ANGAAD. Foram apontados como *avanços* as seguintes normativas e legislações: Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006); Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Resolução CNAS e CONANDA nº 1, de 18 de junho de 2009); Lei nº 12.010, de 03 de

agosto de 2009 e Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017, que alteraram o ECA (1990); Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 289, de 14 de agosto de 2019, que trata da implantação do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA); Provimento do CNJ nº 32, de 24 de junho 2013, que dispõe sobre as audiências concentradas nas Varas da Infância e Juventude; e Provimento do CNJ nº 36, de 05 de maio de 2014, que dispõe sobre a estrutura e procedimentos das Varas da Infância e da Juventude.

Os participantes apontaram, ainda, alguns efeitos positivos dos avanços nas normativas e legislações: a normatização do uso do SNA, do Plano Individual de Atendimento (PIA) e das audiências concentradas, que induziu o acompanhamento mais sistemático caso a caso, a articulação entre serviços de acolhimento e Sistema de Justiça e o trabalho em rede; e o encaminhamento do PIA ao Poder Judiciário – previsto em lei – e sua exigência para a inclusão da criança e do adolescente no SNA e para a realização das audiências concentradas, o que impulsionou sua elaboração mais sistemática e efetiva e melhorias nos registros dos acolhimentos. Na avaliação dos participantes, as normativas relativas ao reordenamento dos serviços de acolhimento induziram<sup>12</sup>, por sua vez, mudanças de práticas nos municípios, com implantação de serviços mais próximos dos parâmetros normativos.

## **b) Excepcionalidade da Medida Protetiva de Acolhimento**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de um participante da região Sul, uma da região Norte e uma da região Sudeste. Foram pontuados *avanços* de concepção acerca:

- **Dos fundamentos da medida** com o reconhecimento: da excepcionalidade da medida protetiva de acolhimento; da importância

---

12 CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013.** Critérios de partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e reordenamento de serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens. Brasília, CNAS, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução CNAS e CONANDA nº 1, de 18 de junho de 2009. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.** Brasília, CNAS e CONANDA, 2009.

dos vínculos afetivos positivos, do convívio familiar e da proteção ao desenvolvimento integral, que emergiram como fundamentos para a excepcionalidade da medida e como elemento central para a tomada de decisão quanto à manutenção ou afastamento do convívio; de que a pobreza, por si só, não constitui motivo para o afastamento do convívio familiar, assim como a presença de deficiência, transtorno mental ou outros agravos, situações nas quais a família deve ser apoiada para a preservação dos vínculos; e de que a aplicação da medida protetiva de acolhimento deve ocorrer apenas nas situações de desproteção que afetem o desenvolvimento integral. Por fim, a promoção ao desenvolvimento integral foi apontada como elemento indissociável da oportunidade de convívio em família com vínculos afetivos positivos;

- **Da recomendação técnica da medida** com o reconhecimento de que a decisão quanto ao afastamento deve estar baseada na análise técnica da situação, com estudo diagnóstico realizado por equipe interdisciplinar em estreita articulação com a Justiça da Infância e da Juventude e o Ministério Público; que considere *“a qualidade das relações familiares e a atitude proativa de seus membros para a reconstrução delas”* (Raul, região Sul); e baseado em fundamentação teórica - *“desenvolvimento infantil, etapas do ciclo de vida individual e familiar, teoria dos vínculos e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de extrema vulnerabilidade”* (Raul, região Sul). Esses procedimentos objetivam evitar *“danos desnecessários ao desenvolvimento da criança e do adolescente, causados por separações bruscas, longas e desnecessárias.”* (Raul, região Sul).

### **c) Provisoriedade da Medida Protetiva de Acolhimento e Reintegração Familiar**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de um participante da região Sul quanto aos *avanços* de concepção em relação à provisoriedade da medida protetiva de acolhimento e ao investimento, nestas situações, no esgotamento das possibilidades de retomada do convívio com a família de origem (nuclear ou extensa). Assim, foi destacado o reconhecimento da necessidade de *“acompanhamento profissional sistemático e aprofundado de cada caso”* para investimento na reintegração familiar e para a avaliação quanto à necessidade de desti-

tuição do poder familiar, que deve considerar, além do acompanhamento e do investimento nas possibilidades de reintegração familiar, “o tempo de afastamento, a idade da criança e do adolescente e a qualidade das relações.” (Raul, região Sul)

“A decisão pela destituição do poder familiar, só deve ocorrer após um investimento eficiente na busca de recursos na família de origem, nuclear ou extensa.” (Raul, região Sul)

#### **d) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Sudeste, Sul, Nordeste e Centro-Oeste. De modo geral, foram destacados *avanços* quanto:

- **À concepção de reordenamento:** “um novo paradigma na política social” (Raul, região Sul), que orienta os serviços de acolhimento, com base em parâmetros, e reconhece a criança e o adolescente como indissociáveis do contexto familiar e comunitário. Nesse sentido, foram apontados alguns parâmetros para o reordenamento, incluindo: i. mudanças na sistemática de financiamento, eliminando-se a lógica do financiamento “*per capita*”, para não incentivar a permanência desnecessária no serviço; ii. qualificação dos profissionais que atuam no acolhimento institucional e familiar; iii. construção de indicadores para avaliação destes serviços; iv. “ênfase na prevenção do abandono e na potencialização das competências da família”, baseada “no reconhecimento de sua autonomia e recursos para cuidar e educar seus filhos” (Raul, região Sul); v. desenvolvimento e incorporação de metodologias de trabalho com famílias e destinação de recursos, também para o trabalho com a reintegração familiar; vi. adequações no espaço físico para assegurar acessibilidade; vii. adequações na capacidade de atendimento, visando à oferta de atendimento individualizado em pequenos grupos; e viii. articulação do serviço de acolhimento com a rede e o SGD.
- **Ao acompanhamento caso a caso:** com maior atenção e agilidade do Poder Judiciário em relação às crianças e aos adolescentes institucionalizados; melhoria nos registros nos serviços de acolhimento; elaboração mais efetiva do PIA e seu uso nas

audiências concentradas e para a inclusão dos dados da criança e do adolescente no SNA;

- **À qualificação da oferta:** *“Interesse dos municípios em implantar serviços de acolhimento mais próximos das normativas”* (Silvia, região Centro-Oeste); elaboração, em âmbito local, de Plano de Reordenamento dos Serviços de Acolhimento, baseado no ECA (1990), na PNAS (Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004); no PN-CFC (2006) e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009), com resultados positivos; implementação de projetos voltados à garantia do direito à convivência familiar e comunitária e da excepcionalidade e provisoriedade da medida protetiva de acolhimento, como Apadrinhamento e “Prevenção à Institucionalização Prolongada” – Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE); maior abertura dos serviços para parceria com os GAAs; e pequena melhora na qualificação das equipes técnicas e na atenção aos adolescentes, com a construção de Planos de Desligamento e de Projetos de Vida;

- **Ao papel dos Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente e “dos órgãos financiadores destes serviços”** nas recomendações acerca das adequações para o reordenamento; e no estabelecimento de condições para seu registro pelos Conselhos para a aprovação de projetos e para a destinação de recursos.

#### ***d1) Atendimento Individualizado, Personalizado e em Pequenos Grupos***

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Norte, uma da Nordeste, uma da Sul e uma da Sudeste. Foram destacados como *avanços*: oferta de cuidados mais individualizados e personalizados, com destaque ao trato diário por parte de cuidadores e equipes técnicas; disponibilização de objetos pessoais; atendimento em pequenos grupos, com redução do número de acolhidos no mesmo serviço; e promoção do convívio comunitário, facilitada pelo atendimento personalizado e em pequenos grupos. Na região Nordeste, foi apontado que a ampliação do número de serviços de acolhimento institucional favoreceu o atendimento em pequenos grupos. Pontuou-se, todavia, que os *avanços* denotam a persistência, ainda, da *“cultura do abrigo coletivo”* (Bianca, região Nordeste).

## **d2) Convivência Comunitária e Apadrinhamento Afetivo**

Esta subcategoria abrange menções *ao que mais avançou* por parte de duas participantes da região Norte e duas da região Nordeste com referências à participação da criança e do adolescente na vida comunitária, incluindo lazer, cultura e frequência a escolas e serviços de saúde na comunidade. Nessa direção, apontaram que essas mudanças foram favorecidas: pelos avanços normativos e pelo atendimento em pequenos grupos; pela superação da concepção do atendimento em “instituições totais”<sup>13</sup>; pela implementação de Programas de Apadrinhamento Afetivo; e pela *“Aproximação entre Judiciário, o MP e as Casas de Acolhimento, possibilitando ações de lazer e cultura”* (Rita, região Nordeste).

Nesta subcategoria, as participantes também destacaram como *avanço* a implementação, em alguns municípios, de programas de Apadrinhamento Afetivo, que promovem a convivência comunitária. Na região Norte, os programas de Apadrinhamento Afetivo, Profissional e Institucional foram apontados como *“outras formas de atendimento às demandas das crianças e dos adolescentes acolhidos e dos serviços de acolhimento”* (Isabel, região Norte).

## **e) Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas das participantes das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Foram destacados: o reconhecimento desta modalidade de acolhimento, que possibilita a proteção da criança e do adolescente em ambiente familiar e a implementação do Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras (SFA), apesar do crescimento tímido e da falta de interesse da população em ser família acolhedora. Pontuou-se, ainda, que este é um serviço de menor custo e *“com toda certeza é a melhor modalidade para atender com mais dignidade”* e de forma mais humanizada (Marta, região Centro-Oeste).

---

<sup>13</sup> Goffman (1999) definiu como “instituições totais” aquelas caracterizadas pelo fechamento às relações sociais com o mundo externo, em razão de barreiras diversas, levando os indivíduos a desenvolverem os aspectos das diferentes esferas da vida dentro da instituição.

*“Surgimento da nova modalidade de acolhimento de crianças e adolescentes afastados da família de origem, com as Famílias Acolhedoras, para evitar a institucionalização” (Rita, região Nordeste).*

#### **f) Intersetorialidade e Trabalho em Rede**

Esta categoria abrange referências de uma participante da região Nordeste e uma da região Sul. Foram mencionados *avanços*: no trabalho em rede para a proteção dos acolhidos, envolvendo serviços de acolhimento, Poder Judiciário, CREAS, CRAS, GAA, Instituições de Ensino Superior (IES) e Prefeitura; na relação entre o Poder Judiciário e os serviços de acolhimento no acompanhamento caso a caso, com maior atenção e agilidade do Poder Judiciário e uso do PIA; nos instrumentos e metodologias para o trabalho em rede; e no incremento da intersetorialidade, com destaque para o PIA e as audiências concentradas. Foi destacado, ainda, que a aproximação entre serviços de acolhimento, Poder Judiciário e MP possibilitou ações de lazer e cultura aos acolhidos e a realização de pesquisas sobre “devoluções” de crianças e adolescentes.

#### **g) Sistema de Justiça**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul. Foram destacados como *avanços*: o investimento do Sistema de Justiça para assegurar que todas as crianças e os adolescentes acolhidos tenham processo judicial; a atenção e a agilidade do Poder Judiciário em relação às crianças e aos adolescentes em serviços de acolhimento; o uso do PIA; a fiscalização periódica pelo MP dos serviços de acolhimento, com levantamento de dados atualizados sobre número de instituições em funcionamento, de acolhidos etc.; a criação de sistemas de informação que favoreceram a visibilidade de crianças e adolescentes acolhidos - Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA) e aprimoramento posterior com o SNA; e a efetivação de projetos voltados à garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, envolvendo os Tribunais de Justiça e outros atores - como Busca Ativa; Apadrinhamento; Entrega Voluntária e Legal; Preparação para a Adoção; e *“Prevenção à Institucionalização Prolongada”* (Rita, região Nordeste).

## **h) Boas Práticas**

Esta categoria contempla menções dos participantes das regiões Nordeste, Centro-Oeste, Norte, Nordeste e Sul e da representante da ANGAAD às boas práticas relacionadas aos programas ou projetos específicos voltados: à convivência familiar e comunitária e à excepcionalidade e provisoriedade da medida protetiva de acolhimento; à gestão da informação sobre crianças e adolescentes sob medida protetiva de acolhimento; à sistemática da adoção; e ao modelo de atuação no Judiciário e MP.

Nesse sentido, foram mencionados: i. projetos do TJPE: “Busca Ativa”; “Entrega Legal”; “Conhecer Virtual”, “Família: um direito de toda criança e adolescente”; “Prevenção à Institucionalização Prolongada”; ii. “Elaboração e Implementação do Plano Intersectorial de Reordenamento dos Serviços de Acolhimento de Sidrolândia (MS), baseado no ECA (1990), na PNAS e no PNCFC (2006) e na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; e iii. proatividade e atuação do Judiciário e MP de Pernambuco e de Santa Catarina (SC). Além das Boas Práticas, foram recorrentes os apontamentos aos impactos positivos do Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras; da elaboração e o uso do PIA; das audiências concentradas; do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento e dos Programas de Apadrinhamento Afetivo, Financeiro e Institucional.

### **3.3.2 O que menos avançou**

Nessa dimensão, os apontamentos sobre *o que ainda precisa ser feito* foram agrupados em nove categorias analíticas e cinco subcategorias:

- a) Financiamento;**
- b) Provisoriade da Medida Protetiva de Acolhimento;**
- c) Reintegração Familiar;**
- d) Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras;**
- e) Implantação de Repúblicas, Fortalecimento da Autonomia dos Adolescentes, Preparação para o Desligamento e Suporte aos Jovens que Atingem a Maioridade nos Serviços de Acolhimento;**
- f) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento, com as subcategorias:**

- f1) Cobertura dos Serviços de Acolhimento;**
  - f2) Equipes nos Serviços de Acolhimento;**
  - f3) Atenção às Especificidades, Cuidados com a Subjetividade e Proteção ao Desenvolvimento Integral;**
  - f4) Preparação para o Desligamento;**
  - f5) Convivência Comunitária, Apadrinhamento Afetivo e Participação Social;**
- g) Monitoramento, Pesquisas, Indicadores e Fiscalização dos Serviços de Acolhimento;**
- h) Estruturação do Poder Judiciário; e**
- i) Trabalho em rede.**

A seguir, cada uma das categorias será apresentada com seus respectivos conteúdos, identificados na análise dos dados acerca das percepções dos participantes sobre *o que menos avançou*. É importante citar que temáticas identificadas sobre *o que menos avançou* foram também observadas no escopo do *que mais avançou* e do *que ainda precisa ser feito*, dando a ideia de uma linha contínua, com avanços significativos, avanços ainda insuficientes e expectativas de aprimoramentos futuros.

#### **a) Financiamento**

Esta categoria abrange menções ao financiamento observadas nas respostas de uma participante da região Norte, uma da região Centro-Oeste e duas da região Sudeste. Assim, entre *o que menos avançou*, foram destacados: na região Norte, a necessidade de maior atenção e destinação de recursos à Política de Assistência Social como um todo; nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, a falta de investimento na atenção a adolescentes em serviços de acolhimento e jovens egressos; e na região Sudeste, que crianças e adolescentes não são vistos ainda como prioridade absoluta no orçamento público.

#### **b) Provisoriedade da Medida Protetiva de Acolhimento**

Esta categoria reúne referências apontadas pela representante da AN-GAAD, por uma participante das regiões Norte, Nordeste e Sul e duas da

região Sudeste. Entre *o que menos avançou*, foi apontado o tempo de permanência no acolhimento, pois *“ainda há crianças e adolescentes que permanecem longo período de tempo dentro da instituição de acolhimento.”* (Paula, região Sul)

Entre os aspectos relacionados ao prolongamento da permanência no serviço de acolhimento, foram destacados: na região Sudeste, a inexistência de Varas da Infância e da Juventude (VIJ) específicas em várias Comarcas e a falta de recursos humanos na rede, como um todo, e nos setores Técnicos do Judiciário; na região Norte, as equipes reduzidas ou inexistentes nos serviços de acolhimento e a *“manutenção dos vínculos com familiares que não se disponibilizam ao cuidado efetivo com a criança.”* (Ângela, Região Norte). A representante da ANGAAD apontou a persistência da *“cultura histórica da institucionalização no país”*, com medida protetiva de acolhimento ainda aplicada, muitas vezes, antes de outras medidas protetivas; e dificuldades para se trabalhar, após o acolhimento, com o fortalecimento de vínculos - já fragilizados - e a reintegração familiar.

### **c) Reintegração Familiar**

Esta categoria abrange menções de participantes das regiões Norte, Nordeste, Sul e Sudeste. Entre *o que menos avançou*, foram mencionados, de modo mais recorrente: o excesso de tempo e de tentativas de reinserção na família de origem, natural ou extensa, com familiares que não se disponibilizam ao cuidado efetivo - *“Num total descaso com o desenvolvimento psicossocial e emocional da criança e do adolescente”* (Paula, região Sul); a reintegração familiar, sem o devido acompanhamento e preparo da família (natural ou extensa); a fragilização ou a inexistência de políticas voltadas ao atendimento das famílias de origem, comprometendo o trabalho para o retorno da criança e do adolescente ao convívio com a família de origem; a avaliação insuficiente das famílias de origem pelo Judiciário; a supervalorização dos laços consanguíneos em detrimento dos afetivos, face à excepcionalidade da adoção; e a desconsideração, muitas vezes, da fragilidade dos vínculos afetivos, podendo colocar a criança e o adolescente em risco.

A reintegração familiar na família extensa foi apontada em todas as regiões. Assim, destacaram: que o Judiciário trata de forma distinta a adoção e

a reintegração na família extensa, sendo que essas ocorrem sem o devido acompanhamento; o despreparo das famílias extensas para a reintegração familiar e as reiteradas tentativas de reinserção familiar, sem o devido acompanhamento.

Também foi apontado o descumprimento da legislação, no que diz respeito: à prioridade absoluta; ao tratamento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; à observância da definição legal de família extensa no ECA (1990) - art. 25, Parágrafo Único “*parentes próximos, com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade*” - e à permanência no serviço de acolhimento institucional de até 18 meses, nos termos do art. 19, § 2º, do ECA - “*A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 18 (dezoito meses), salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.*”

“*Manutenção da busca excessiva por família extensa [...] que em muitos casos é medida que ultrapassa a razoabilidade. Tal fato, afeta diretamente preceitos estabelecidos pela Constituição Federal, que reconhece a criança como sujeito de direitos, que devem ser garantidos em absoluta prioridade, bem como em muitos casos a necessidade de a família extensa ser por conceito definida como tendo vínculos não só de parentesco, mas, principalmente, de afinidade e afetividade, como consta no ECA.*” (Bianca, região Nordeste).

“*A reintegração à família de origem ou família extensa deve priorizar os vínculos de afinidade e afetividade e o real interesse dos familiares na retomada da guarda, para que a consanguinidade, por si só, não se constitua como mera obrigação.*” (Estela, região Sudeste)

“*Reiteradas tentativas de reinserção familiar na família extensa que não são vistas pelo judiciário como adoção e, portanto, não recebem o devido acompanhamento, originando contínuas violações de direitos e muitas vezes fazendo com que a criança avance na faixa etária dificultando sua colocação em família substituta.*” (Isabel, região Norte)

*“Despreparo das famílias extensas para a reintegração familiar de crianças e adolescentes afastados dos genitores, resultando no retorno à instituição.” (Rita, Nordeste)*

Como possíveis consequências, os participantes apontaram o prolongamento da permanência no serviço de acolhimento e da privação do convívio familiar, representando impactos e riscos ao desenvolvimento psicossocial e emocional. Além disso, também pontuaram riscos de reintegrações malsucedidas, sem o devido preparo e acompanhamento, com familiares sem vínculos afetivos, podendo colocar a criança ou o adolescente em situações de risco social e desencadear contínuas violações de direitos, retornos ao serviço de acolhimento, avanço na idade e dificuldades para a colocação em família substituta. Assim, ressaltaram que a reintegração familiar não deve se basear meramente na consanguinidade e se constituir como *“mera obrigação”*. (Estela, região Sudeste).

*“As tentativas de reintegração devem ser feitas dentro de um limite de tempo, para evitar o envelhecimento dentro dos acolhimentos e aumentar as chances de colocação em famílias adotivas.” (Estela, região Sudeste)*

*“O excesso de tempo investido nas tentativas de reintegração familiar, que extrapolando o período de acolhimento, tira da criança/adolescente o direito da convivência familiar.” (Mônica, região Sudeste).*

Nas respostas dos participantes emergiram, como critérios a serem considerados para o investimento no retorno ao convívio com a família de origem: o respeito ao limite de tempo previsto no ECA (1990) para prevenir o avanço na idade do acolhido e aumentar as chances de colocação em adoção; vínculos de afetividade e afinidade e o real interesse dos familiares, sendo a consanguinidade, por si só, critério insuficiente; e idade do acolhido.

*“A reintegração à família de origem ou família extensa deve priorizar os vínculos de afinidade e afetividade e o real interesse dos familiares na retomada da guarda, para que a consanguinidade, por si só, não se constitua como mera obrigação. (Estela, região Sudeste).*

#### **d) Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras**

Esta categoria abrange referências de participantes das regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste e da representante da ANGAAD. Foram destacados, dentre *o que menos avançou*: a implementação do Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras, com destaque para a inexistência do serviço *“principalmente nos municípios do interior”* (Bianca, região Nordeste); e a falta de investimento e *“fomento para a implantação”*. Quanto aos serviços já implantados, foram pontuados: fragilidade das equipes - no que tange à composição, acúmulo de funções, falta de profissionais especializados, com perfil e formação para atuação no serviço - comprometendo a qualidade; e serviços sem famílias cadastradas, em razão da falta de interesse da população. Esses apontamentos foram observados de forma predominante nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Uma participante da região Nordeste, uma da Sudeste e a representante da ANGAAD apontaram, ainda, entre o que menos avançou, a mudança de cultura com relação à modalidade de acolhimento e a prevalência no país do modelo institucional.

*“Não houve a implantação do Serviço de Família Acolhedora, conforme o pressuposto. No Amazonas, apenas duas instituições fizeram, como alternativa ao acolhimento, a seleção de algumas famílias para o acolhimento familiar.”* (Isabel, região Norte)

*“O acolhimento de crianças e adolescentes continua acontecendo no formato institucional, com pouquíssimos atendimentos em Famílias Acolhedoras, apesar do ECA estabelecer este último como preferencial.”* (Es-tela, região Sudeste).

#### **e) Implantação de Repúblicas, Fortalecimento da Autonomia dos Adolescentes, Preparação para o Desligamento e Suporte aos Jovens que Atingem a Maioridade nos Serviços de Acolhimento**

Esta categoria abrange referências de duas participantes da região Sudeste, uma participante da região Norte, uma do Nordeste e uma do Centro-Oeste. De modo geral, entre *o que menos avançou*, apontaram: investimento na atenção aos adolescentes institucionalizados; no fortalecimento da autonomia e na preparação para o desligamento gradativo, com preparação de *“crianças e adolescentes para uma vida autônoma futura”*

(Bianca, região Nordeste); apoio à qualificação profissional, inclusão no mundo do trabalho e construção de projetos de vida, incluindo moradia, trabalho e renda; e acompanhamento com plano específico. A falta de suporte para os jovens egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes foi apontada por uma participante da região Norte, uma da região Nordeste, uma da região Centro-Oeste e uma da Sudeste. Nessa direção, mencionaram a ausência de Repúblicas ou de perspectivas de moradia após os 18 anos e a falta de serviços de suporte aos egressos, com destaque para apoio à qualificação profissional e inclusão no mundo do trabalho. Uma participante da região Sudeste destacou a vulnerabilidade dos jovens egressos de serviços de acolhimento para o envolvimento com situações de risco social, sem o suporte das Repúblicas. Nesse sentido, pontuou a falta de preparo dos jovens para a inserção no mundo do trabalho e de maturidade emocional para gerir sua vida com autonomia.

*“Ausência/insuficiência de programas de qualificação profissional para os egressos de instituições de acolhimento; [...] infraestrutura de apoio (cursos de qualificação para o mercado de trabalho, inserção e monitoramento no trabalho e repúblicas para moradia) para os egressos de instituições de acolhimento.”* (Rita, região Nordeste)

*“A falta desses equipamentos obriga muitos jovens a buscar sustentabilidade no tráfico ou na prostituição por não terem maturidade e preparo para colocação no mercado e condições de enfrentar a vida sozinhos, imediatamente após os 18 anos de idade.”* (Estela, região Sudeste)

*“Falta de investimento financeiro e técnico na elaboração e execução de ações voltadas para a construção de projeto de vida para adolescentes institucionalizados, incluindo-se aí a qualificação profissional, as perspectivas de moradia após completar 18 anos, a preparação para a busca por trabalho e renda.”* (Silvia, região Centro-Oeste)

#### **f) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de participantes das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, organizadas em subcategorias apresentadas:

### **f1) Cobertura dos Serviços de Acolhimento**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Norte e uma da região Nordeste. As participantes destacaram: a falta de cobertura de serviços de acolhimento e de outras alternativas de proteção, com destaque para os municípios no interior e a inexistência dos Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras. Como implicações decorrentes da falta de cobertura no interior, foram apontados os acolhimentos na capital que dificultam o processo de reintegração familiar e conduzem à ruptura de vínculos familiares.

### **f2) Equipes nos Serviços de Acolhimento**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas das duas participantes da região Norte, uma da região Nordeste, uma da região Sul e uma do Centro-Oeste. Os aspectos mais mencionados foram a insuficiência das equipes e a falta de projetos para capacitação dos profissionais que atuam nos serviços de acolhimento.

Nas respostas das participantes da região Norte, foram observadas referências: à falta de equipes especializadas; e às equipes reduzidas, insuficientes ou até inexistentes, comprometendo a provisoriedade do acolhimento e a qualidade do serviço. Uma participante da região Centro-Oeste destacou a falta de critérios para nomeação de coordenadores de serviços de acolhimento, *“desconsiderando os profissionais com experiência em detrimento de indicações políticas”* (Sílvia); e a falta de concursos públicos para composição das equipes (técnicas e de cuidadores) nos serviços de acolhimento governamentais. Pontuou, ainda, que quando há concursos, não há *“critérios para selecionar trabalhadores interessados em atuar em serviços que atendem crianças e adolescentes.”* (Sílvia)

A ausência ou insuficiência de projetos para a capacitação dos profissionais que atuam nos serviços de acolhimento (equipe técnica e cuidadores) foi pontuada por uma participante da região Sul, uma da região Centro-Oeste e uma do Nordeste. Assim, Sílvia (região Centro-Oeste) destacou a falta de programas de educação permanente para qualificação dos cuidados aos acolhidos e trabalho em rede; Paula (região Sul) destacou a falta de iniciativas para a capacitação dos cuidadores; e Rita (região Nordeste),

a ausência ou insuficiência de projetos de capacitação para as equipes técnicas; a falta de metodologias de trabalho e de qualificação das equipes técnicas, dos cuidadores e dos demais profissionais, “*gerando um preparo deficiente em relação à reintegração familiar, colocação em família extensa ou adotiva*”. Na região Sul, uma participante apontou, ainda, a falta de cuidados com a saúde mental dos cuidadores.

### ***f3) Atenção às Especificidades, aos Cuidados com a Subjetividade e à Proteção ao Desenvolvimento Integral***

Esta categoria abrange referências de duas participantes da região Norte, uma da região Nordeste, uma do Sudeste, uma do Sul e uma do Centro-Oeste. As participantes destacaram entre o *que menos avançou*:

- **Atenção às especificidades no atendimento nos serviços de acolhimento** às crianças e aos adolescentes migrantes e indígenas, em situação de rua, com dependência química e grupos de irmãos. Para a atenção às especificidades, foram observadas referências às políticas de atendimento; às metodologias especializadas e equipes especializadas; à oferta de serviços de acolhimento que atendam ambos os sexos e diferentes faixas etárias e que preservem o convívio e os vínculos entre irmãos.

*“Equipes com profissionais especializados para o atendimento às crianças e aos adolescentes migrantes e em situação de rua. Políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes migrantes e indígenas provenientes de comunidades com violação de direitos.”* (Isabel, região Norte)

*“Pouco avanço na implantação de metodologias especializadas voltadas ao atendimento de adolescentes e crianças em situação de rua e com dependência química, contribuindo para a evasão dos serviços de acolhimento.”* (Ângela, região Norte)

- **Cuidados com a subjetividade e a proteção ao desenvolvimento integral:** falta de atenção às necessidades específicas do desenvolvimento; de atendimento para situações de “*atraso escolar*”, o que “*traz constrangimento e/ou isolamento da criança e do adolescente em razão da sua especial [...] condição*” (Paula,

região Sul); falta de cuidados com a saúde mental, de atendimento especializado e de proteção ao desenvolvimento emocional e psicológico das crianças e dos adolescentes; *“falta de atendimento psicológico e/ou psiquiátrico adequado para as crianças e os adolescentes em serviços de acolhimento”* (Paula, região Sul); falta de qualificação das equipes para lidar com questões relativas ao desenvolvimento da sexualidade para poderem abordar o tema de forma adequada e para fortalecer a proteção das crianças e dos adolescentes acolhidos.

*“Sabe-se que a educação sexual pode ser instrumento poderoso para crianças e adolescentes aprenderem a lidar e a denunciar possíveis situações de violência e abuso sexual, em geral cometidas dentro de suas próprias famílias.”* (Silvia, região Centro-Oeste).

#### **f4) Preparação Para o Desligamento**

Esta subcategoria abrange a menção de uma participante da região Nordeste, que destacou, entre o que menos avançou: a *“Falta de preparo de crianças e adolescentes institucionalizados para a reinserção na família extensa ou na família adotiva”* (Rita, região Nordeste); a falta de metodologias de trabalho nos serviços de acolhimento e de preparo adequado dos trabalhadores – equipe técnica, cuidadores e demais funcionários – para lidar com a *“reintegração familiar e a colocação em família adotiva”* (Rita, região Nordeste).

#### **f5) Convivência Comunitária, Apadrinhamento Afetivo e Participação Social**

Esta subcategoria abrange referências apontadas por uma participante da região Centro-Oeste, uma da região Nordeste e uma da região Sul. Foram apontados: *“Inexistência de Programas de Apadrinhamento, principalmente nos municípios do interior”* (Bianca, região Nordeste); falta de convívio fora do serviço de acolhimento, impactando no desenvolvimento social; invisibilidade social das crianças e dos adolescentes em serviços de acolhimento; baixo envolvimento da sociedade na promoção da convivência comunitária dos acolhidos e baixa utilização pelos serviços de acolhimento dos atores sociais em prol da convivência comunitária - *“deixar de ir às festas de colegas da escola por não ter quem leve”* (Paula, região Sul); *“Falta de investimento no direito à convivência comunitária,*

*especialmente, nas instituições filantrópicas que sempre priorizam atividades propostas pela igreja.”* (Silvia, região Centro-Oeste); dificuldades para realizar passeios culturais e atividades de lazer com os adolescentes; e falta de oportunidades de participação – na elaboração do PIA, nos espaços de formulação de políticas públicas, nos espaços públicos – como forma de incentivar o exercício da cidadania, a criatividade e a liderança infantojuvenil. Uma participante mencionou, ainda, situação de escola pública dentro de uma instituição de acolhimento.

### **g) Monitoramento, Pesquisas, Indicadores e Fiscalização dos serviços de acolhimento**

Esta categoria reúne referências observadas nas respostas de três participantes da região Centro-Oeste e duas da região Norte. Foram destacados, entre *o que menos avançou*: o monitoramento e a fiscalização que, apesar dos progressos, ainda apresentam resultados precários; e a elaboração de pesquisas e a construção de indicadores. Uma participante da região Centro-Oeste pontuou como aspectos relacionados à falta de fiscalização: a ausência de instrumentos efetivos e eficientes para sua realização; a *“acomodação do Judiciário”*; e a falta de perfil de coordenadores e/ou servidores indicados politicamente para suas funções. No caso da referência à acomodação do Poder Judiciário, quanto à fiscalização, não foram observadas referências ao MP, embora esta seja uma atribuição desempenhada pelo referido órgão.

*“Fiscalização efetiva incipiente nas instituições de acolhimento filantrópicas, quando estas agem em desconformidade com a legislação vigente.”* (Silvia, região Centro-Oeste)

*“Acomodação do Judiciário perante instituições de acolhimento que violam direitos da criança e do adolescente institucionalizados, com argumentos do tipo ‘ruim com eles, pior sem eles.’”* (Silvia, região Centro-Oeste)

### **h) Estruturação do Poder Judiciário**

Esta categoria reúne referências observadas nas respostas de duas participantes da região Norte e duas da região Sudeste. Foram apontados entre *o que menos avançou*: inexistência de Varas da Infância e Juventude em várias Comarcas da região Sudeste e em municípios do interior da região

Norte, com alto índice de violação de direitos; falta de recursos humanos nos setores técnicos do Judiciário e de equipes interprofissionais da Vara da Infância e Juventude - inexistentes, reduzidas ou com acúmulo de funções, atendendo diferentes Varas - impactando em processos mais morosos e no prolongamento da permanência nos serviços de acolhimento.

*“Equipes interprofissionais da Justiça da Infância e da Juventude reduzidas ou inexistentes ou que acumulam competências atendendo diferentes Varas Judiciais, comprometendo o trabalho com as especificidades da infância e juventude e a garantia do princípio da prioridade absoluta.”*  
(Ângela, Região Norte)

### **i) Trabalho em rede**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Sudeste, uma da região Norte e uma da região Centro-Oeste. Foram mencionados entre *o que menos avançou*: nas regiões Norte e Sudeste, a falta de recursos humanos na rede de proteção como um todo, com destaque na região Norte às equipes insuficientes para o atendimento às demandas e especificidades de *“crianças e adolescentes migrantes em situação de rua [...] e migrantes e indígenas, oriundos de comunidades vítimas de violação de direitos”* (Isabel, região Norte); e, na região Centro-Oeste, as dificuldades na articulação do trabalho em rede com algumas instituições de acolhimento, quando o coordenador é indicado politicamente e não tem perfil para a função.

### **3.3.3. O que ainda precisa ser feito**

Nessa dimensão, os apontamentos sobre o que ainda precisa ser feito foram agrupados em 16 categorias analíticas e uma subcategoria:

- a) Implementação de Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras e Transição da Prevalência do Modelo de Acolhimento Institucional para o Familiar;**
- b) Implementação de Repúblicas, Fortalecimento da Autonomia, Preparação para o Desligamento e Apoio aos Jovens que Atingem a Maioridade nos Serviços de Acolhimento;**
- c) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional;**

- d) Atenção às Especificidades nos Serviços de Acolhimento;**
- e) Manutenção dos Vínculos entre Grupos de Irmãos;**
- f) Composição, Capacitação e Valorização dos Trabalhadores dos Serviços de Acolhimento;**
- g) Cuidados com a Subjetividade, Proteção aos Direitos e ao Desenvolvimento integral;**
- h) Fiscalização, Monitoramento e Avaliação do Atendimento nos Serviços de Acolhimento, com a subcategoria:**
  - h1) Prevenção e Investigação de Situações de Violação de Direitos nos Serviços de Acolhimento;**
- i) Tomada de Decisão Orientada pelo Superior Interesse da Criança e do Adolescente, Assegurada sua Participação e de sua Família;**
- j) Reintegração Familiar Segura e Prevenção do Retorno ao Serviço de Acolhimento;**
- k) Apadrinhamento Afetivo;**
- l) Produção de Dados, Informações, Pesquisas e Construção de Indicadores;**
- m) Fortalecimento da Intersetorialidade, do Trabalho em Rede e da Qualificação do Atendimento;**
- n) Estruturação e Qualificação da Atuação do Sistema de Justiça;**
- o) Planos de Convivência Familiar e Comunitária e;**
- p) Disseminação de Boas Práticas.**

A seguir serão apresentados os conteúdos de cada uma das categorias, sintetizando, assim, os achados sobre *o que ainda precisa ser feito*, na avaliação dos participantes.

### **a) Implementação de Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras e Transição da Prevalência do Modelo de Acolhimento Institucional para o Familiar**

Esta categoria abrange referências de participantes de todas as regiões - dez no total - quanto à implementação dos Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras. A respeito desse serviço pontuaram: o caráter positivo desta modalidade para a criança e o adolescente; a possibilidade de preservação do convívio familiar e comunitário com o acolhimento em ambiente familiar, com afeto e segurança - ainda que em uma família temporária; o hiato entre a lei e a realidade, pois, apesar do ECA (1990) estabelecer o acolhimento familiar como preferencial, predomina no país o acolhimento institucional; o distanciamento do PNCFC (2006), que preconiza o fortalecimento desta modalidade de acolhimento como política pública; e o distanciamento também da realidade de outros países, em que o acolhimento familiar é mais difundido.

Em relação a essa categoria, de modo geral, os participantes destacaram, entre o que ainda precisa ser feito:

- **Transição do modelo de acolhimento, do institucional para o familiar, com sua priorização, fortalecimento como política pública, ampliação da oferta e qualificação.** A este respeito, foi apontada a necessidade de se trabalhar para a mudança de cultura da institucionalização, com um processo gradativo de implementação de Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora - com metas para implantação - tendo como referência experiências exitosas já existentes no país. Em relação à ampliação e qualificação da oferta, pontuou-se, ainda, a necessidade de: metodologia adequada; equipe interprofissional própria e especializada, com preparação e formação continuada; construção de matriz avaliativa e de indicadores de qualidade do serviço; financiamento público; e mais apoio às famílias acolhedoras, com preparação e incentivos financeiros. Uma participante sugeriu a limitação em normativas da “*ampliação no número de vagas em instituições de acolhimento em todo o território nacional*” (Silvia, região Centro-Oeste). Uma participante da região Sudeste destacou, ainda, a priorização do SFA para acolhimentos mais prolongados, quando necessários, de modo a

assegurar que a permanência no acolhimento institucional não se estenda para além do prazo previsto no ECA (1990) - 18 meses.

- **Mais divulgação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora em âmbito nacional.** Este aspecto foi destacado por participantes das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul, com *“esclarecimento do programa de família acolhedora, visando minimizar preconceitos por parte de magistrados, promotores e da própria sociedade.”* (Paula, região Sul)

- **Priorização do SFA na atualização do PNCFC e definição de prazos para sua implantação** com financiamento, orientações e preparação das equipes e das famílias.

*“Crianças e adolescentes separados de suas famílias de origem e cuidados pelo Estado devem ter direito ao convívio comunitário e familiar, ainda que em caráter temporário. A implementação do Serviço Família Acolhedora, com o qual a criança, no aguardo de ir para uma família ou retornar a sua, conviva em meio afetivo e seguro emocionalmente.”* (Raul, região Sul)

## **b) Implementação de Repúblicas, Fortalecimento da Autonomia, Preparação para o Desligamento e Apoio aos Jovens que Atingem a Maioridade nos Serviços de Acolhimento**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Norte, uma participante da região Sul, uma da Sudeste, uma da Nordeste e uma da Centro-Oeste e da representante da ANGAAD. De modo geral, entre *o que ainda precisa ser feito*, as participantes destacaram: a importância de se trabalhar com o desenvolvimento da autonomia, a preparação para o desligamento e sua realização de forma gradativa; e o apoio após o desligamento, com implementação de Repúblicas e outros tipos de suporte. Foram também pontuadas a baixa escolaridade desses adolescentes; a preocupação com as situações de risco social que podem se envolver, sem suporte adequado, sem preparo para colocação no mercado de trabalho e sem maturidade emocional e condições para enfrentarem a vida sozinhos imediatamente após os 18 anos. Além da autonomia financeira, as participantes ressaltaram que esses adolescentes e jovens necessitam também de suporte social.

Quanto à preparação para o desligamento, foram mencionados: o fortalecimento da autonomia e o empoderamento; o acompanhamento dos adolescentes com plano específico; e as políticas de apoio para ingresso no mundo do trabalho. Em relação a este último aspecto foram destacados: a capacitação profissional; as oportunidades de acesso a estágios, inclusive em órgãos públicos; a inclusão no Programa Jovem Aprendiz e Primeiro Emprego, com parcerias entre setor público e privado; a implementação de programas de empreendedorismo para jovens; e o desenvolvimento de programa nacional mais efetivo, com incentivos fiscais, para a contratação dos egressos. Foi pontuada, ainda, a articulação entre diferentes políticas e esferas de governo para a implementação de programas voltados à inclusão no mundo do trabalho e à autonomia financeira, abrangendo: geração de renda, educação, formação e capacitação profissional e contas bancárias. Uma participante sugeriu a criação de programas específicos para a preparação para o desligamento dos adolescentes a partir de 16 anos.

Em relação às políticas de apoio após o desligamento, foi mencionada de modo recorrente a implementação de Repúblicas, com metas para sua implantação, equipe interprofissional especializada e própria, organização regionalizada por Comarca e metodologias específicas que contemplem: convívio social, gestão financeira, sobrevivência e autossustentância. Também foi mencionado o acesso a outros benefícios, com referência ao aluguel social para as localidades em que não houver repúblicas.

*"[...] desenvolvimento de programas efetivos para adolescentes a partir de 16 anos que não apresentarem possibilidades de retorno à família de origem ou adoção, visando à preparação e seu desenvolvimento para egressão do serviço de acolhimento - não apenas a questão da sustentabilidade financeira, mas também onde se apoiar caso necessite de ajuda na vida longe do serviço de acolhimento". (Paula, região Sul)*

*"[...] criação e estruturação de repúblicas que façam a transição para a desinstitucionalização - cuidando de aspectos como: convívio social, gestão financeira, sobrevivência e autossustentância social" (Paula, região Sul)*

*"[...] implementar projetos de qualificação profissional para os egressos de instituições de acolhimento; inserir adolescentes institucionalizados no Programa Jovem Aprendiz e Primeiro Emprego para facilitar a sua*

*inserção no mercado de trabalho através de parceria com a rede pública e privada”. (Rita, região Nordeste)*

### **c) Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Centro-Oeste, uma da região Nordeste, uma da região Sul e da representante da ANGAAD. De modo geral, foram apontados os seguintes aspectos, entre *o que ainda precisa ser feito*: trabalhar para a mudança da cultura da institucionalização; ampliar o debate sobre a desinstitucionalização, fortalecer a cultura de defesa do direito de crescer em família e fomentar a ampliação das alternativas ao modelo institucional; instituir normativa limitando a ampliação no número de vagas em acolhimento institucional em todo o território nacional; investir no acolhimento em casas-lares, com cuidador residente, face aos prejuízos para a construção de vínculos afetivos cuidador-acolhido no regime de trabalho por plantão, utilizado nos abrigos institucionais; fortalecer os vínculos familiares, com mais frequência das visitas; debater a guarda subsidiada; ampliar a discussão e fortalecer ações voltadas à garantia do direito à convivência comunitária de crianças e adolescentes institucionalizados; criar matriz avaliativa e indicadores de qualidade do sistema de acolhimento institucional e discutir o direito à liberdade de crença e religião e sua observância nas políticas de proteção à criança e ao adolescente. A participante da região Nordeste destacou, ainda, a necessidade de municipalizar os serviços de acolhimento e de garantir orçamento público e recursos para a manutenção destes serviços, de forma condizente com suas necessidades.

### **d) Atenção a Especificidades nos Serviços de Acolhimento**

Esta categoria abrange menções às especificidades nos serviços de acolhimento, observadas nas respostas de uma participante da região Sudeste, uma da região Centro-Oeste, uma da região Norte e da representante da ANGAAD. Nesse sentido, entre *o que ainda precisa ser feito*, foi pontuada a necessidade de atenção às seguintes especificidades: dependência química, transtorno mental, situação de rua e cumprimento de medida socioeducativa, tendo sido mais recorrente a referência aos adolescentes nestas situações. Uma participante mencionou, ainda, a necessidade de acolhimento conjunto mãe-bebê para atenção a algumas situações específicas. Para a atenção às especificidades e às necessidades dos acolhidos,

foi apontada, ainda, a necessidade de metodologias específicas ou de acolhimento específico para determinadas situações.

Entre as especificidades elencadas acima, a situação de dependência química foi a mais mencionada, observada nas respostas das quatro participantes. Para a atenção aos adolescentes com dependência química e medida protetiva de acolhimento, duas participantes apontaram a necessidade de “*acolhimento específico*”<sup>14</sup> e uma participante a de adoção de metodologias específicas.

A organização de serviços para o acolhimento conjunto de mães com bebês foi indicada como necessária para a proteção em situações específicas em que a mãe se encontra em situação de maior vulnerabilidade - violência, dependência química<sup>15</sup>, situação de rua - mas existe desejo e possibilidade de se fortalecer os vínculos afetivos e a capacidade de proteção e cuidados. Para essas situações, foi destacada a importância de uma equipe técnica competente e da avaliação cuidadosa para a decisão segura quanto à manutenção dos vínculos e do convívio.

*“Organização de serviços de acolhimento conjunto entre a mãe e o bebê, após nascimento, para casos específicos de mulheres em situação de rua, dependência química, violência, com desejo, disponibilidade e potencial para fortalecimento dos vínculos para maternagem. Tudo sob acompanhamento de equipe técnica competente, a fim da avaliação cuidadosa para a decisão segura.”* (Solange, ANGAAD)

---

14 O acolhimento específico a estas situações na política de Saúde foi previsto na Portaria do Ministério da Saúde nº 121, de 25 de janeiro de 2012, que instituiu as Unidades de Acolhimento - para adultos e para crianças e adolescentes - com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool ou outras drogas.

15 O acolhimento específico a situações de dependência química na política de Saúde foi previsto na Portaria do Ministério da Saúde nº 121, de 25 de janeiro de 2012, que instituiu as Unidades de Acolhimento - para adultos e para crianças e adolescentes - com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool ou outras drogas.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME e MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos.** Brasília: MDS e MS, 2016 (Nota Técnica, n. 1). A Nota considera as competências específicas da Política de Saúde e da Política de Assistência Social na atenção a este público.

*“Adolescentes acolhidos que apresentam dependência química merecem atenção especial e precisam ser atendidos em suas necessidades, devendo, portanto, contar com acolhimento específico e tratamento adequado.” (Estela, região Sudeste)*

#### **e) Manutenção dos Vínculos entre Grupos de Irmãos**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas das duas participantes da região Sudeste e de uma da região Centro-Oeste. De modo geral, pontuaram que a separação de grupos de irmãos ainda persiste em alguns municípios e que é necessário assegurar, em cada localidade, serviços de acolhimento para crianças e adolescentes que atendam ambos os sexos e diferentes faixas etárias e, portanto, possam: acolher grupos de irmãos e preservar seus vínculos e convívio; e evitar *“transferências e novos rompimentos de vínculos socioeducativos.”* (Ângela, região Norte)

*“Ainda existem municípios que fazem a separação de crianças e adolescentes nas unidades de acolhimento, provocando o distanciamento entre irmãos. Esse é um aspecto preocupante, na medida em que provoca a fragilização dos vínculos familiares.”* (Estela, região Sudeste)

#### **f) Composição, Capacitação e Valorização dos Trabalhadores dos Serviços de Acolhimento**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Nordeste, duas da região Sudeste, uma participante da região Norte, uma da região Sul, uma da região Centro-Oeste e da representante da ANGAAD. De modo geral, foram apontados, entre *o que ainda precisa ser feito*: composição de equipes especializadas nos serviços de acolhimento, em quantitativo adequado; realização de concursos públicos; oferta de condições de trabalho adequadas, capacitação, formação continuada e remuneração digna para a seleção de profissionais qualificados e a prevenção da rotatividade; valorização da escuta dos trabalhadores para a tomada de decisão em favor do superior interesse da criança e do adolescente e reconhecimento do papel que desempenham junto a eles; mais diálogo entre profissionais do Sistema de Justiça e dos serviços de acolhimento; apoio psicológico aos cuidadores e cuidados com sua saúde mental; e normatização/definição de critérios técnicos para a seleção de coordenadores de serviços de acolhimento.

Observa-se que a capacitação e a formação continuada de coordenadores e equipe dos serviços de acolhimento, inclusive cuidadores, foram os aspectos mencionados de modo recorrente, entre o *que ainda precisa ser feito*. Em relação a este aspecto, emergiram propostas de normatizar e implementar programas e projetos de capacitação e educação permanente com objetivos e metas, abordando: metodologia de intervenção para construção do PIA e do Projeto Político Pedagógico (PPP); capacitação para qualificação da atuação, dos cuidados diários e da preparação para o desligamento; capacitação continuada abordando temas diversos, como práticas educativas, violências, traumas, uso, abuso e dependência de álcool e outras drogas, desenvolvimento da sexualidade etc.

A composição de equipes interprofissionais especializadas e exclusivas, em quantitativo adequado, e a realização de concursos públicos também foram ressaltadas pelas participantes das regiões Nordeste e Norte. A falta de perfil e a indicação política para a composição das equipes dos serviços de acolhimento e da função de coordenador foi apontada como problema por uma participante da região Nordeste e da região Centro-Oeste.

*“[...] as equipes [...] nem sempre são ouvidas ou tem seus pareceres considerados diante do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.”* (Estela, região Sudeste)

*“Estabelecer objetivos, metas e parcerias para viabilizar programas de capacitação permanente para as equipes e para os coordenadores de instituições de acolhimento em geral, seja nos cuidados diários e metodologias de intervenção, seja na construção de PIA e de PPP.”* (Silvia, região Centro-Oeste)

### **g) Cuidados com a Subjetividade, Proteção a Direitos e ao Desenvolvimento Integral**

Esta categoria abrange menções observadas nas respostas de duas participantes da região Sudeste, uma participante da região Nordeste, uma participante da região Centro-Oeste, uma da região Sul e da representante da ANGAAD. De modo geral, foram mencionados, sobre o *que ainda precisa ser feito*, o respeito à infância e à adolescência, *“enquanto fase peculiar do desenvolvimento”* (Solange, ANGAAD); preservação, registro e trabalho com a história de vida da criança e do adolescente, com

implantação do Programa Fazendo Minha História, do Instituto Fazendo História<sup>16</sup>; construção de Projeto de Atitude Adotiva em parceria com os GAAs e serviços de acolhimento para empatia, solidariedade, escuta, compreensão mais sensível dos acolhidos, de seus comportamentos, e prevenção de violências; compreensão das crianças e dos adolescentes em sua totalidade e apoio à autonomia e ao desenvolvimento integral, assegurando-lhes direito de acesso à saúde, educação e convivência comunitária; incentivo à escolarização, por meio de um modelo de escola prazerosa que favoreça o desenvolvimento e a visão de futuro; inclusão em atividades culturais e esportivas para desenvolvimento de habilidades; aprofundamento de conhecimentos sobre cuidados com a saúde mental dos acolhidos; e educação sexual como *“instrumento poderoso para crianças e adolescentes aprenderem a lidar e a denunciar possíveis situações de violência e abuso sexual, em geral cometidas dentro de suas próprias famílias.”* (Silva, região Centro-Oeste).

*“Incentivo para os serviços de acolhimento implantarem o Programa Fazendo Minha História do Instituto Fazendo História, como estratégia para se trabalhar com as crianças e adolescentes, suas histórias de vida, memórias, vínculos no acolhimento, preparação para reintegração familiar, apadrinhamento e adoção. Toda criança e adolescente tem direito à proteção de sua própria história.”* (Solange, ANGAAD)

## **h) Fiscalização, Monitoramento e Avaliação do Atendimento nos Serviços de Acolhimento**

Esta categoria abrange menções de uma participante da região Norte, uma da região Nordeste e uma da região Centro-Oeste em relação *ao que ainda precisa ser feito*. De modo geral, foi pontuada a necessidade de aprimorar estratégias de fiscalização, monitoramento e avaliação do atendimento nos serviços de acolhimento. Assim, foram pontuadas a necessidade de: i. pelas participantes das regiões Norte e Nordeste, avaliar de forma permanente as ações nos serviços de acolhimento (institucional e familiar) e a eficácia e efetividade dos projetos realizados; e aprimorar

---

16 INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA. Fazendo Minha História: guia de ação para abrigos e colaboradores. São Paulo: Instituto Fazendo História, 2008. Disponível em: <https://www.fazendohistoria.org.br/fazendo-minha-historia>

estratégias de fiscalização para induzir e acompanhar a resolução de inadequações identificadas; e ii. pela participante do Centro-Oeste, fiscalizar as “instituições filantrópicas” e identificar situações contrárias à legislação e às diretrizes das políticas públicas. Também foram observadas referências à necessidade de prevenir e investigar situações de violação de direitos nos serviços de acolhimento, o que será abordado na subcategoria a seguir.

*“Avaliação permanente das ações nos serviços de acolhimento institucional e das novas modalidades de acolhimento (famílias acolhedoras).”*  
(Rita, região Nordeste)

*“Fomentar fiscalizações nos serviços de acolhimento e a melhoria das fiscalizações existentes e monitorando se as inadequações constatadas na fiscalização foram alteradas, provocando ações para sua alteração e resolução.”* (Ângela, região Norte)

*“Fiscalizar as instituições de acolhimento filantrópicas em relação a trabalharem com concepções e diretrizes alheias às Políticas Públicas e à legislação vigente, priorizando orientações, valores e objetivos religiosos.”*  
(Sílvia, região Centro-Oeste)

### ***h1) Prevenção e Investigação de Situações de Violação de Direitos nos Serviços de Acolhimento***

Esta subcategoria abrange menções de uma participante da região Centro-Oeste, uma da região Sul e uma da região Nordeste à necessidade de prevenir e de investigar situações de violação de direitos nos serviços de acolhimento. Entre o *que ainda precisa ser feito*, na região Nordeste, foi apontada como fundamental a criação de “*Comissão de investigação de maus tratos e abuso sexual dentro das unidades de acolhimento*” (Bianca, região Nordeste). Em relação às situações de violação de direitos, foram mencionadas: i. pela participante da região Sul, “*violências e abusos nas instituições de acolhimento, por parte de cuidadores ou de outros acolhidos*” e a necessidade de prevenção destas situações (Paula, região Sul); e ii. pela participante da região Centro-Oeste: violação do direito de liberdade de crença e religião; dificuldades de instituições religiosas para lidar com o desenvolvimento da sexualidade, com uso de castigos para punir determinados comportamentos; e trabalho infantil nos serviços de acolhimento. Os relatos da região

Centro-Oeste foram associados, principalmente, às instituições filantrópicas, com caráter religioso, tendo sido pontuada, ainda, a acomodação do Poder Judiciário em relação às instituições de acolhimento que violam direitos de crianças e adolescentes.

*“Acomodação do Judiciário perante instituições de acolhimento que violam direitos da criança e do adolescente institucionalizado, com argumentos do tipo “ruim com eles, pior sem eles” (Silvia, região Centro-Oeste).*

### **i) Tomada de Decisão Orientada pelo Superior Interesse da Criança e do Adolescente, Assegurada sua Participação e de sua Família**

Esta categoria reúne referências observadas nas respostas de uma participante da região Sudeste e da representante da ANGAAD. De modo geral, em relação ao *que ainda precisa ser feito*, foram destacadas a necessidade de: reconhecimento das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos, em fase de desenvolvimento e prioridade absoluta; participação da criança e do adolescente na elaboração do PIA e nas decisões que lhes dizem respeito, sobretudo em relação à reintegração familiar, destituição do poder familiar, adoção e desligamento do serviço de acolhimento em razão da maioridade; garantia do direito de escuta - inclusive nas audiências concentradas se desejarem; priorização do superior interesse da criança e do adolescente, que não deve ser prejudicado em favor do interesse unicamente dos adultos; participação das famílias na elaboração do PIA e estabelecimento de critérios para que se efetive o direito de escuta das famílias nas audiências concentradas; e oportunidades e fomento à participação social das crianças e dos adolescentes na política de atendimento.

*“Reconhecimento das crianças e adolescentes, enquanto sujeitos de direito, conforme particularidades de sua fase de desenvolvimento, que precisam participar sobre as decisões indicadas em suas vidas, seja para reintegração familiar, seja para elaboração do luto, seja para encaminhamento em adoção ou preparação para autonomia após maioridade civil.” (Solange, ANGAAD)*

*“Muitas crianças e adolescentes continuam sendo vistos, em algumas localidades, como objeto de direitos, ficando sujeitos às decisões dos adultos e sem possibilidade de participar dos encaminhamentos que dizem respeito à sua vida.” (Estela, região Sudeste)*

*“Construção de critérios para que se efetive o direito das famílias serem ouvidas nas audiências concentradas.” (Solange, ANGAAD)*

## **j) Reintegração Familiar Segura e Prevenção do Retorno ao Serviço de Acolhimento**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Norte, duas da região Nordeste, duas da região Sul, uma da região Centro-Oeste e da representante da ANGAAD. De modo geral, entre o que *ainda precisa ser feito*, foram mencionados: desenvolvimento de programas efetivos para a reintegração familiar segura; acompanhamento da família de origem, para fortalecimento de vínculos, mudança nas relações e superação das situações de violação que tenham ensejado o afastamento do convívio; acompanhamento ao longo de todo o processo de reintegração familiar, inclusive na fase de adaptação; preparação também da criança e do adolescente para a reintegração familiar, sobretudo, no caso de reintegração com a família extensa; investimento na implementação e socialização de metodologias para o desligamento gradativo; e prevenção das reintegrações familiares malsucedidas, com ocorrência de novas situações que ensejam o retorno ao serviço de acolhimento.

Em casos de reintegração familiar na família extensa, além da preparação das crianças e dos adolescentes, foi apontada a necessidade de avaliação e monitoramento mais efetivos dessas situações. A representante da ANGAAD apontou a necessidade de se estabelecer *“critérios para encerramento das tentativas de reintegração familiar, de forma competente, a fim de proteger crianças e adolescentes de reiteradas institucionalizações”* (Solange, ANGAAD).

Na região Norte, as participantes destacaram, ainda: a necessidade de se efetivar fluxos e metodologias para o acompanhamento das famílias de origem pelos CRAS, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), e CREAS, Serviço de Proteção Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), por psicólogos, além dos assistentes sociais; e a importância de

fortalecer e articular políticas de apoio às famílias - de geração de trabalho e renda, formação profissional, educação, entre outras - considerando as demandas desse público.

Uma participante da região Centro-Oeste e a representante da ANGAAD destacaram a necessidade de prevenir o retorno das crianças e dos adolescentes ao serviço de acolhimento, após tentativa de reintegração familiar entre *o que ainda precisa ser feito*. A este respeito, foi pontuada a necessidade de dados sobre: crianças e adolescentes reintegrados ao convívio familiar, com a família natural e extensa; e retornos ao serviço de acolhimento, com indicação do tempo transcorrido entre o retorno ao convívio familiar e ao serviço de acolhimento. Na avaliação das participantes, a falta dessas informações dificulta a realização de estudos e a compreensão dessas situações.

*“Não há dados que demonstrem quantas crianças/adolescentes são desabrigados para viver com a família nuclear de origem, e família extensa, e quantos desses retornam para as instituições de acolhimento e dentro de quanto tempo, gerando um fantasma chamado “devolução” que é pouco compreendido e estudado.”* (Sílvia, região Centro-Oeste)

#### **k) Apadrinhamento Afetivo**

Esta categoria abrange referências ao Apadrinhamento Afetivo entre *o que ainda precisa ser feito*, observadas nas respostas de duas participantes da região Norte, duas da região Sudeste, um da região Sul e da representante da ANGAAD. Destaca-se que, na região Norte, foram também mencionados os Apadrinhamentos Profissional e Financeiro.

Em relação ao Apadrinhamento Afetivo, foram apontados como necessários: a implantação, a divulgação e o fortalecimento dos Programas de Apadrinhamento Afetivo, com seu reconhecimento como política pública; a normatização de critérios e parâmetros para sua realização; e a construção de diretrizes metodológicas, abrangendo mobilização e sensibilização, seleção, cadastramento, capacitação e acompanhamento.

O Apadrinhamento Afetivo foi descrito como possibilidade para reduzir os impactos da institucionalização - *“danos e traumas”* (Mônica, região

Sudeste) - e da privação do convívio familiar; para proporcionar experiências possíveis somente em família, favorecendo o convívio comunitário e o desenvolvimento; e, ainda, como alternativa para a construção de referências de afeto, proteção e segurança durante e após o desligamento do serviço de acolhimento.

*“O programa de Apadrinhamento Afetivo deveria ser inserido como Política Pública, com diretrizes metodológicas que englobassem o recrutamento, a seleção, a capacitação e monitoramento de padrinhos e madrinhas, contribuindo para que crianças maiores e adolescentes sem chance de reintegração na família de origem e sem probabilidade de adoção tenham uma referência de afeto e atenção durante e depois do período de acolhimento.”* (Mônica, região Sudeste)

*“O dia a dia de uma instituição de acolhimento sempre é insuficiente; a desejar algo mais, de singular, de individual, de pertencimento. Nessa perspectiva, a implantação de medidas efetivas para que crianças e adolescentes sejam poupados dos prejuízos da ausência da convivência familiar, a implementação do programa de apadrinhamento afetivo como sinônimo de proteção, afeto e segurança. Para meninos e meninas que vivem em instituições de acolhimento, a perspectiva da vida familiar é sonho diuturno que não se esvai nunca.”* (Raul, região Sul)

## **I) Produção de Dados, Informações, Pesquisas e Construção de Indicadores**

Esta categoria reúne referências ao *que ainda precisa ser feito*, observadas nas respostas de duas participantes da região Centro-Oeste e uma da região Sul. De modo geral, as participantes apontaram a necessidade de: realizar estudos e pesquisas; construir indicadores; e melhorar a coleta de dados e de informações e os mecanismos para compatibilização de dados de diferentes fontes - MP, SUAS e Tribunais de Justiça - que alimentam o SNA, a exemplo do *“número de instituições de acolhimento existentes por estado, número de acolhidos, número de desacolhidos e causas, número de crianças e adolescentes com processo no judiciário”* (Silvia, região Centro-Oeste).

Uma participante da região Centro-Oeste destacou “discrepâncias” acerca dos serviços de acolhimento institucional, constatadas nos dados do TJ que são enviados ao CNJ por intermédio do SNA. Como exemplo, citou a inclusão de dados de instituições que não são de acolhimento ou de serviços de acolhimento já fechados e, no caso do acolhimento familiar, o cadastramento de cada família acolhedora como um serviço.

*“Foram incluídos nesses dados um hospital psiquiátrico infantil, várias unidades do sistema socioeducativo para adolescentes em conflito com a lei, cada família acolhedora foi cadastrada como um serviço. Instituições de acolhimento que já fecharam ainda permanecem no cadastro do TJ.”* (Sílvia, região Centro-Oeste)

Em relação aos estudos, às pesquisas e à construção de indicadores, foram destacadas, ainda, a necessidade de contratar equipes que possam se dedicar à realização de pesquisas e à construção de indicadores; e de promover e incentivar estudos no contexto da Educação - academia e escolas - para mudança de cultura, superação de preconceitos e de visões arraigadas. Esses aspectos foram apontados como essenciais para se aproximar discurso e prática e favorecer o cumprimento da Doutrina de Proteção Integral e da legislação vigente.

#### **m) Fortalecimento da Intersetorialidade, do Trabalho em Rede e da Qualificação do Atendimento**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Sudeste, um da Sul, uma da região Norte, uma da região Centro-Oeste e da representante da ANGAAD. De modo geral, os participantes apontaram, entre o *que ainda precisa ser feito*:

- **Fortalecimento do trabalho em rede:** mapeamento da rede; constituição de uma Rede de Proteção da Criança e do Adolescente para trocas sistemáticas entre os vários atores - Poder Judiciário, MP, CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, GAA e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) - sobre situações de violação de direitos e aplicação da medida protetiva de acolhimento; articulação e normatização de fluxos de atendimento; e diálogo e articulação permanente entre serviços de acolhimento e

Justiça da Infância e da Juventude para acompanhamento adequado de cada caso e construção compartilhada dos encaminhamentos mais indicados, “*evitando-se o prolongamento desnecessário da permanência da criança e do adolescente na instituição*” (Raul, região Sul).

- **Fortalecimento dos serviços que atendem crianças, adolescentes e suas famílias**, com oferta de políticas inclusivas que alcancem este público; implantação de serviços e composição de equipes nas localidades com déficit de oferta; adequação de serviços existentes; ampliação das equipes, com destaque para equipes completas nos CRAS e CREAS, com psicólogos, para acompanhamento das famílias no PAIF e PAEFI; e fortalecimento do SCFV. Essas menções foram observadas nas regiões Norte e Centro-Oeste.

- **Qualificação do atendimento**, com capacitação e educação permanente dos profissionais que atuam na rede de proteção, no atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, com destaque para os serviços de acolhimento e VIJ, incluindo magistrados que atuem na área. Essas menções foram observadas nas regiões Sudeste, Norte e Centro-Oeste.

*“Mapeamento da rede, articulação e normatização de fluxos de atendimento. Fortalecimento dos SCFV da PSB do SUAS. Equipes completas para acompanhamento das famílias de origem no PAIF e PAEFI, CRAS e CREAS, as demandas são grandes e a maioria dos CRAS não tem psicólogo na equipe.”* (Isabel, região Norte)

## **n) Estruturação e Qualificação da Atuação do Sistema de Justiça**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Norte, uma da região Nordeste, uma da região Sudeste e da representante da ANGAAD. De modo geral, as participantes mencionaram entre o que ainda precisa ser feito:

- **Estruturação do Poder Judiciário**: implantação de Varas da Infância e da Juventude exclusivas, com equipes interprofissionais especializadas e exclusivas; e investimento nas áreas da infância e juventude no Poder Judiciário, MP e DP para assegurar a prioridade absoluta de crianças e adolescentes. Essas menções foram

observadas nas respostas das duas participantes da região Norte, com destaque para municípios com alta concentração de crianças e adolescentes e de situações de violação de direitos e municípios do interior dos Estados em que, em razão da grande extensão territorial e das dificuldades de deslocamento, *“inúmeros casos ficam sem atendimento/acompanhamento das autoridades judiciais”* (Ângela, região Norte).

- **Composição e qualificação dos recursos humanos:** contratação e capacitação de profissionais no Poder Judiciário, MP e DP; e equipes interprofissionais especializadas e exclusivas nas VIJs.

- **Fortalecimento da intersetorialidade e do trabalho em rede:** incentivo ao diálogo com serviços de acolhimento e à construção compartilhada de encaminhamentos mais indicados para cada criança e adolescente; disponibilidade e articulação da equipe técnica do Judiciário com a rede de proteção e realização de audiências concentradas, conforme recomendação do Provimento CNJ nº 36, de 24 de abril de 2014, com participação dos serviços de acolhimento e de outros atores da rede, além da família, da criança e do adolescente.

*“É fundamental que haja incentivo ao diálogo e à construção compartilhada entre as equipes dos serviços de acolhimento e do Judiciário sobre os encaminhamentos mais indicados para as crianças e adolescentes em cada processo.”* (Solange, ANGAAD)

*“Realização das audiências concentradas, conforme recomendação do CNJ, nas dependências das entidades de acolhimento com a presença dos atores do SGD e das crianças ou adolescentes acolhidos, bem como de suas famílias.”* (Bianca, região Nordeste)

*“Implantação de varas especializadas e exclusivas para atendimento da Infância e Juventude no interior e na capital do Amazonas, devido às distâncias continentais e à dificuldade de locomoção na região, inúmeros casos ficam sem atendimento/acompanhamento das autoridades judiciais.”* (Isabel, região Norte)

### **o) Planos de Convivência Familiar e Comunitária**

Esta categoria reúne referências de uma participante da região Nordeste e da representante da ANGAAD, no que tange à municipalização do PNCFC (2006) e à organização e implantação de Planos Estaduais e Municipais, considerando realidade e necessidades locais. Nesse sentido, foram pontuados, ainda: o necessário conhecimento da rede local; a definição clara de atribuições e competências de cada instituição/serviço da rede, com destaque para o Poder Judiciário, os serviços de acolhimento, os CREAS e os GAAs; a implantação de Planos locais, considerando “*necessidades territoriais, sobretudo, no que se refere ao serviço de acolhimento e construção dos fluxos de atendimento*” (Solange, ANGAAD); e a “*participação dos GAAs nos espaços de discussão das políticas públicas que contemplam o direito à convivência digna familiar e comunitária da criança e do adolescente.*” (Rita, região Nordeste).

### **p) Disseminação de Boas Práticas**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Sudeste e da representante da ANGAAD que apontaram o Programa Fazendo Minha História, do Instituto Fazendo História. A difusão dessa experiência e das demais indicadas pelas participantes na abordagem do *que mais avançou*, devem ser consideradas dentre o *que ainda precisa ser feito*.

## **3.4. Adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente**

### **3.4.1. O que mais avançou**

Nessa dimensão, os apontamentos dos participantes quanto ao *que mais avançou* foram agrupados em oito categorias analíticas:

- a) Legislação e Normativas;**
- b) Mudança de Cultura em Relação à Adoção;**
- c) Preparação para a Adoção e Acompanhamento Durante o Estágio de Convivência e no Pós-adoção;**

**d) Visibilidade Positiva e Busca Ativa;**

**e) Atuação e Reconhecimento do Papel dos Grupos de Apoio à Adoção;**

**f) Atuação do Sistema de Justiça;**

**g) Entrega Voluntária;**

**h) Boas Práticas.**

A seguir, cada uma das categorias será apresentada com seus respectivos conteúdos, identificados na análise dos dados acerca das percepções dos participantes sobre *o que mais avançou*.

#### **a) Legislação e Outras Normativas**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Nordeste, uma participante da região Norte, uma da região Centro-Oeste, uma da região Sul e uma da região Sudeste. Foram apontados como avanços a Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009 e a Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017, que alteraram o ECA (1990) e possibilitaram: a adoção por pessoas com vínculos afetivos prévios; a participação dos GAAs na preparação para a adoção; e a Entrega Voluntária do filho em adoção, pela genitora, com procedimentos assistidos pela Justiça da Infância e da Juventude. Também foram destaques: as legislações estaduais que tratam da adoção e que possibilitaram o uso do nome social; e os Provimentos do CNJ - Provimento CNJ nº 32, de 24 de junho de 2013, que dispõe sobre as audiências concentradas e Provimento CNJ nº 36, de 24 de abril de 2014, que dispõe sobre estruturação e procedimentos do Poder Judiciário.

#### **b) Mudança de Cultura em Relação à Adoção**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de 11 participantes. Assim, foram apontados como *avanços*: o reconhecimento da adoção centrada no superior interesse da criança e adolescente; a mudança no perfil indicado pelos pretendentes e o aumento das “adoções necessárias”; a maior visibilidade das crianças e dos adolescentes acolhidos e que aguardam adoção e a implementação de Programas de Busca Ativa; o reconhecimento da pluralidade das famílias que se formam a partir por

adoção; a melhoria da abordagem da adoção no campo da educação e na mídia; a ampliação de pesquisas e produções literárias sobre o tema; e a possibilidade de adoção por casais homoafetivos. Foi destacado o papel e trabalho dos GAAs para os avanços em relação às mudanças culturais; no apoio à preparação e sensibilização dos pretendentes; nos Programas de Busca Ativa e na abordagem do tema junto à mídia, à população em geral e às escolas - incluindo capacitação de professores - para superação de mitos e preconceitos. Na avaliação dos participantes, as parcerias dos GAAs com Tribunais de Justiça e Secretarias de Educação favoreceram o alcance destes resultados.

### **c) Preparação para Adoção e Acompanhamento Durante o Estágio de Convivência e no Pós-Adoção**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de seis participantes, sendo duas da região Nordeste, dois da região Sul, uma da região Centro-Oeste e uma da região Sudeste. Foram apontados como *avanços*: o reconhecimento das especificidades da construção do vínculo pais-filho na adoção; a preparação psicossocial dos pretendentes, com profissionais qualificados e parcerias entre Tribunais de Justiça e GAA; a melhora na preparação e no acompanhamento das famílias, com apoio dos GAAs; a implementação de experiências exitosas de programa de preparação para adoção no formato *on-line*; o reconhecimento da importância do acompanhamento profissional durante o estágio de convivência e no pós-adoção; a implementação de programas de acompanhamento e apoio no pós-guarda e no pós-adoção, possivelmente prevenindo situações de devolução; e mais aproximação entre Poder Judiciário, MP e serviços de acolhimento, o que possibilitou a realização de pesquisas para identificar motivos relacionados às “devoluções”.

### **d) Visibilidade Positiva e Busca Ativa**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de sete participantes. Foram apontados como *avanços*: os programas e projetos voltados à visibilidade positiva de crianças e adolescentes acolhidos que aguardam adoção, com perfil de difícil colocação - grupos de irmãos, crianças maiores e adolescentes, com deficiência ou outras necessidades especiais de cuidado; os Programas de Busca Ativa de famílias para adoção de crianças e adolescentes sem pretendentes no SNA; e o uso de recursos tecnoló-

gicos, como videoconferências com pretendentes e crianças e adolescentes que aguardam colocação em adoção, vídeos, aplicativos específicos (A.DOT) e plataforma digital, com grupos fechados para a Busca Ativa. Foi apontado que projetos e programas de visibilidade positiva e Busca Ativa, conduzidos de forma adequada e envolvendo parceria entre GAA, Poder Judiciário e MP, têm impactado de forma positiva na ampliação das “adoções necessárias” e contribuído para o sucesso destas adoções.

Foram destacados, ainda, a parceria entre GAA e Poder Judiciário e a superação de preconceitos em relação à Busca Ativa por parte de magistrados e promotores de justiça. Na avaliação dos participantes, essas iniciativas contribuíram para: sensibilização e conscientização dos pretendentes habilitados; aproximação, interação e conhecimento mútuo entre pretendentes habilitados e crianças e adolescentes que aguardam colocação em adoção, minimizando problemas no estágio de convivência; e ampliação das “adoções necessárias” - de crianças maiores de oito anos, adolescentes, com deficiência ou problemas graves de saúde e grupos de irmãos.

#### **e) Atuação e Reconhecimento do Papel dos Grupos de Apoio à Adoção**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Nordeste, duas do Sudeste, duas do Centro-Oeste, uma do Norte e uma do Sul. Foram apontados como *avanços*: a maior participação da sociedade civil, organizada por meio dos GAAs; o fortalecimento da ANGAAD e a ampliação dos GAAs em vários estados; a previsão no ECA (1990) da participação dos GAAs na preparação para a adoção; o reconhecimento pelo Poder Judiciário acerca da importância e do trabalho dos GAAs; as parcerias entre Tribunais de Justiça, GAAs e ANGAAD em programas de Busca Ativa; e as parcerias entre Tribunais de Justiça e GAAs na preparação e no acompanhamento durante o estágio de convivência e após a adoção - inclusive em formato virtual nas Comarcas que não contam com GAA - em conformidade com o Provimento do CNJ nº 36, de 24 de abril de 2014. Foi destacado, ainda, como *avanço* o papel dos GAAs: na mudança e disseminação de uma nova cultura da adoção, centrada no superior interesse da criança e do adolescente; na ampliação do perfil dos adotantes para as “adoções necessárias” - grupos de irmãos, crianças maiores e adolescentes com deficiência ou outras necessidades especiais de cuidado; e no apoio e melhoria da preparação e do acompanhamento das famílias ao longo do processo de adoção e no pós-adoção e na prevenção de situações de devolução.

## **f) Atuação do Sistema de Justiça**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes da região Nordeste, uma do Centro-Oeste e uma do Norte. Foram apontados como *avanços* na atuação do Sistema de Justiça: a agilidade nos processos de adoção; a implementação do Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) e seu contínuo aprimoramento; as audiências concentradas realizadas semestralmente para a revisão da medida protetiva de acolhimento, envolvendo o Poder Judiciário, os familiares e os serviços de acolhimento; a preparação dos pretendentes para a adoção; as parcerias entre Poder Judiciário, GAA, ANGAAD e outros atores; e o papel do Poder Judiciário em projetos diversos, voltados para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, desenvolvidos pelos Tribunais de Justiça ou por meio de parcerias com GAA e ANGAAD. Foram ressaltados como avanços, ainda, o Provimento do CNJ nº 32, de 24 de junho de 2013, que dispõe sobre as audiências concentradas; e o Provimento do CNJ nº 36, de 24 de abril de 2014, que dispõe sobre a estrutura e procedimentos das VIJs, embora sua efetivação ainda seja necessária.

Em relação aos projetos, foram mencionados dentre outros temas: entrega legal; Busca Ativa; Apadrinhamento; preparação dos pretendentes e aproximação gradativa entre adotandos e adotantes; prevenção da institucionalização prolongada; abordagem do tema da adoção no contexto escolar etc. O SNA foi apontado como uma inovação que favoreceu a agilidade nos processos, especialmente, das adoções necessárias, pela possibilidade de realização de Busca Ativa.

## **g) Entrega Voluntária**

Esta categoria abrange referências, observadas nas respostas de uma participante da região Norte e uma da região Nordeste, acerca dos avanços na Entrega Voluntária, com procedimento assistido pela Justiça da Infância e Juventude, a partir da previsão na Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017. Nessa direção, foi mencionada a implementação de projetos exitosos implementados pelo TJPE e pelo Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM – “Acolhendo Vidas”), voltados para a escuta, o acompanhamento psicossocial e a orientação às gestantes e mães para a decisão segura e sigilosa quanto à entrega do filho em adoção ou manutenção no convívio com a família.

## h) Boas Práticas

Esta categoria abrange referências aos avanços na implementação de Boas Práticas, observadas nas respostas de participantes das regiões Sudeste, Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul. Assim, foram mencionados:

- **Programas de preparação para adoção no formato *on-line*:** programa iniciado no estado do Paraná (PR), que foi ampliado para abrangência nacional, e projeto “Conhecer Virtual”, do TJPE. Foi destacada a importância do formato virtual para a preparação para a adoção, sobretudo para as Comarcas que não contam com GAA.
- **Visibilidade positiva e Busca Ativa:** Projeto “Encontrar Alguém”, do TJAM; Projeto “Encontro”, da região Sul; “Vidas que se encontram”, do PR; “Dia do Encontro”, do Rio Grande do Sul (RS); aplicativo A.DOT, iniciado no PR e que alcançou abrangência nacional; e “Projeto Família: Um direito de toda criança e todo adolescente”, do TJPE.
- **Entrega Voluntária:** projeto do TJPE e projeto do TJAM (“Acolhendo Vidas”).
- **Abordagem do tema da adoção no contexto escolar:** “Adoção e Cidadania na Escola”, projeto do estado de PE, envolvendo parceria entre TJPE, GAA e Secretaria Estadual de Educação.
- **Prevenção ao prolongamento desnecessário nos serviços de acolhimento:** Projeto “Prevenção à Institucionalização Prolongada”, do TJPE.

Também foram apontadas como práticas com impactos positivos: o Apadrinhamento Afetivo, a preparação dos pretendentes para a adoção e Busca Ativa, mencionadas pelas participantes do Nordeste; e as audiências concentradas, mencionadas por uma participante do AM.

### 3.4.2. O que menos avançou

Nessa dimensão, os apontamentos dos participantes, quanto ao *que menos avançou*, foram agrupados em seis categorias analíticas e quatro subcategorias:

- a) **Conhecimentos sobre a Temática e Mudança de Cultura;**
- b) **Busca Ativa e Visibilidade Positiva de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento;**
- c) **Preparação das Crianças e dos Adolescentes para o Desligamento;**
- d) **Sistema de Justiça, com as subcategorias:**
  - d1) *Estruturação e Atuação do Poder Judiciário;*
  - d2) *Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento;*
  - d3) *Preparação dos Pretendentes;*
  - d4) *Processos de Destituição do Poder Familiar;*
- e) **Trabalho em Rede e;**
- f) **Reconhecimento dos Grupos de Apoio à Adoção.**

A seguir, cada uma das categorias será apresentada com seus respectivos conteúdos, identificados na análise dos dados acerca das percepções dos participantes sobre *o que menos avançou*. É importante citar que temáticas identificadas entre *o que menos avançou*, foram também observadas no escopo do *que mais avançou* e do *que ainda precisa ser feito*, dando a ideia de uma linha contínua com avanços significativos, avanços ainda insuficientes e expectativas de aprimoramentos futuros.

#### **a) Conhecimentos sobre a Temática e Mudança de Cultura**

Esta categoria abrange referências de uma participante da região Sul e uma da região Nordeste em relação ao *que menos avançou*. Assim, foram pontuados: a falta de conhecimento da legislação e de Planos que abordam o tema nas diferentes esferas; de estudos na academia em áreas afins (Direito, Psicologia, Enfermagem, Serviço Social, Medicina, Pedagogia e Jornalismo); a *“Pouca divulgação da possibilidade de entrega voluntária de recém-nascidos e bebês”* (Paula, região Sul), com procedimento assistido pela Justiça da Infância e da Juventude, nos termos do Estatuto da Criança e Adolescente; o preconceito ainda observado em relação à adoção, à entrega voluntária e à visibilidade social de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento; e a supervalorização dos laços consanguíneos pelo fato da adoção ser uma medida excepcional.

*“A cultura de que os laços biológicos são superiores aos afetivos, pelo fato da adoção ser uma medida de caráter excepcional.” (Rita, região Nordeste)*

*“Pouca informação sobre o tema para a comunidade em geral, pois esta se restringe aos interessados na adoção.” (Paula, região Sul)*

## **b) Busca Ativa e Visibilidade Positiva**

Esta categoria abrange referências de uma participante da região Nordeste, uma da região Centro-Oeste e uma da região Sul. Assim, entre *o que menos avançou*, destacaram: a Busca Ativa e a visibilidade de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento (institucional e familiar); a falta de debate sobre a temática; e as barreiras ainda observadas no Judiciário quanto à promoção da visibilidade positiva. Uma participante da região Nordeste apontou que a Busca Ativa é ainda inexistente ou ineficiente na maioria dos estados de sua região.

## **c) Preparação das Crianças e dos Adolescentes para o Desligamento**

Esta categoria abrange menção de uma participante da região Nordeste, entre *o que menos avançou*, quanto à falta de preparação das crianças e dos adolescentes para a reintegração familiar ou colocação em adoção. *“Falta de preparo de crianças e adolescentes institucionalizados para a reinserção na família extensa ou na família adotiva.” (Rita, região Nordeste)*

## **d) Sistema de Justiça**

Esta categoria abrange referências ao Sistema de Justiça sobre *o que menos avançou*, organizadas em subcategorias, apresentadas a seguir.

### **d1) Estruturação e Atuação do Poder Judiciário**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Sul e uma do Nordeste. Entre *o que menos avançou*, as participantes apontaram a falta de equipes especializadas e específicas para a Justiça da Infância e Juventude, com descumprimento do Provimento do CNJ nº 36, de 24 de abril de 2014. A participante da região Nordeste também ressaltou a falta de Varas específicas para os processos de adoção e a falta de infraestrutura nos Tribunais.

*“Poucas comarcas com equipes especializadas em Infância e Juventude, o que impede ou dificulta a execução do superior interesse da criança e a Doutrina de Proteção Integral - descumprimento do Provimento 36.” (Paula, Sul)*

*“Dificuldade de se ter equipes especializadas em infância e juventude, atuando em Varas únicas (não existem Varas específicas em adoção na maioria dos municípios) nos processos de adoção, além da falta de infraestrutura nos Tribunais.” (Rita, região Nordeste)*

## **d2) Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Norte, uma do Centro-Oeste e da representante da ANGAAD. Foram destacados entre *o que menos avançou*: falta de transparência do SNA; de monitoramento e de pesquisas relacionadas ao SNA; de fiscalização das Comarcas para organização eficiente e sistemática do Sistema; e desatualização e inconsistência nos dados do SNA, dificultando a busca por famílias, retardando o início da Busca Ativa e levando a processos mais morosos. Por fim, uma participante da região Norte pontuou o tempo de espera na fila do SNA das famílias habilitadas, o que, todavia, não reflete um problema do Sistema, mas o descompasso entre o perfil de crianças e adolescentes cadastrados para adoção e o perfil indicado pelos adotantes.

*“Não há investimento e atenção para monitoramento dos dados reais, com pesquisas frequentes para conhecimento da efetividade dos instrumentos implantados por meio do SNA; além da falta de fiscalização às comarcas para organização eficiente e eficaz do Sistema, de forma contínua e periódica. Infelizmente, reconhecemos que o Sistema não alcança os objetivos propostos, pois se tornou um instrumento inoperante com dados que não são confiáveis, encontram-se desatualizados, e mais, dificultam a busca por famílias, trazendo morosidade ao processo. É comum num processo de vinculação encontrarmos cerca de 120 famílias numa região para inclusão de uma criança com 10 anos de idade passar por todas elas e não encontrar nenhuma que realmente esteja disponível, conforme dados. Este trabalho pode levar dias, sem alcance dos objetivos propostos. E só posteriormente a Busca Ativa pode ser efetivada para registro seguro nos autos.” (Solange, ANGAAD)*

### **d3) Preparação dos Adotantes (subcategoria)**

Esta subcategoria abrange apontamentos observados nas respostas de uma participante da região Sul e uma do Centro-Oeste. Foram destacados entre *o que menos avançou*: no Centro-Oeste, que algumas Comarcas não oferecem o curso preparatório e que a falta de definição do Poder Judiciário, quanto a essas situações, prejudica os pretendentes; no Sul, que a carga horária de preparação ainda é pequena e que falta sistematização de um programa nacionalmente unificado, com padronização nacional quanto à carga horária e conteúdo.

### **d4) Processos de Destituição do Poder Familiar e de Adoção**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Sul, uma do Sudeste, uma do Nordeste e uma do Centro-Oeste. Nesse sentido, foram apontados, entre *o que menos avançou*: a pouca agilidade nos processos de adoção e o descumprimento de prazos previstos na legislação; e a falta de sistematização de procedimentos para a avaliação acerca da destituição do poder familiar e, por conseguinte, a demora nesses processos, levando ao avanço na idade das crianças nos serviços de acolhimento.

Uma participante da região Sudeste destacou que a defesa dos interesses dos genitores não deve se sobrepor ao superior interesse da criança e do adolescente. Assim, pontuou que a atuação de advogados e defensores públicos dos genitores deve *“garantir que o processo corra dentro dos trâmites da lei, mas essa não pode ser uma defesa cega e unilateral que nega os princípios da prioridade absoluta e do superior interesse da criança.”* (Estela, região Sudeste)

### **e) Trabalho em Rede**

Esta categoria abrange menções ao *que menos avançou*, observadas nas respostas de uma participante da região Sul e uma do Centro-Oeste. Assim, destacaram: o reconhecimento, pelo Judiciário, da importância das parcerias, sobretudo com a sociedade civil; de sua participação no SGD; e das ações em rede para evitar sobrecargas em serviços – como os CREAS – ou judicialização dos atendimentos. Na região Sul, foi pontuada a capacitação continuada para equipes técnicas do Sistema de Justiça – Poder

Judiciário, MP, DP – e Conselhos Tutelares; e a parceria na rede por parte de diversos atores – Conselhos Tutelares, Magistrados, MP, serviços de acolhimento e GAAs.

*“A capacidade do Judiciário de reconhecer a importância de ações em parceria, especialmente com a sociedade civil organizada, reconhecer a necessidade de sua participação mais presente no Sistema de Garantia de Direitos, e nas ações em rede, evitando sobrecarregar serviços como os CREAS ou judicializar os atendimentos (especialmente nas questões envolvendo a institucionalização por uso de drogas e transtornos mentais).”* (Sílvia, região Centro-Oeste)

#### **f) Reconhecimento dos Grupos de Apoio à Adoção**

Esta categoria abrange referências *ao que menos avançou* em relação aos GAAs, observadas nas respostas de uma participante da região Sul e uma da região Centro-Oeste. Assim, foram mencionadas a necessidade de *“Maior reconhecimento do trabalho dos grupos de apoio à adoção por parte do Judiciário e do MP”* (Paula, região Sul) e de *“padronização dos trabalhos dos GAA”* e, ainda, a *“escassez de recursos financeiros para capacitação de seus membros.”* (Marta, região Centro-Oeste)

#### **3.4.3. O que ainda precisa ser feito**

Nessa dimensão, os apontamentos dos participantes, quanto ao que ainda precisa ser feito, foram agrupados em 14 categorias analíticas e oito subcategorias:

##### **a) Legislação;**

##### **b) Entrega Voluntária, mediada pela Justiça, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente, com as subcategorias:**

***b1) Apoio às Gestantes que Manifestam Interesse em Entregar seu Filho para Adoção;***

***b2) Qualificação das Intervenções na Entrega Voluntária;***

##### **c) Mudança de Cultura em Relação à Adoção, com as subcategorias:**

***c1) Sensibilização, Divulgação, Mobilização e Debate sobre o Tema;***

- c2) Abordagem da Adoção no Contexto da Educação;*
- d) Sistema de Justiça, com as subcategorias:**
- d1) Estruturação e Fortalecimento da Atuação do Poder Judiciário - Justiça da Infância e da Juventude;*
  - d2) Fortalecimento do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento;*
- e) Tomada de Decisão, Orientada pelo Superior Interesse da Criança e do Adolescente;**
- f) Visibilidade Positiva das Crianças e dos Adolescentes em Serviços de Acolhimento e Busca Ativa;**
- g) Preparação para Adoção e Acompanhamento no Estágio de Convivência, no Pós-guarda e no Pós-adoção com as subcategorias:**
- g1) Preparação da Criança e do Adolescente para a Adoção e o Desligamento do Serviço de Acolhimento;*
  - g2) Prevenção de Adoções Malsucedidas;*
- h) Fiscalização e Controle Social para Acompanhamento dos Processos das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento;**
- i) Reconhecimento, Fortalecimento e Ampliação dos Grupos de Apoio à Adoção;**
- j) Fortalecimento da Intersetorialidade e do Trabalho em Rede;**
- k) Estudos, Pesquisas e Aprimoramento de Práticas;**
- l) Redução do Hiato entre a Lei e a Realidade;**
- m) Planos de Convivência Familiar e Comunitária;**
- n) Disseminação de Boas Práticas.**

A seguir serão apresentados os conteúdos de cada uma das categorias, sintetizando, assim, os achados sobre o que *ainda precisa ser feito*, na avaliação dos participantes.

## **a) Legislação**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Sudeste, duas do Nordeste e da representante da ANGAAD. Nas regiões Sudeste e Nordeste, foi destacada, entre o que *ainda precisa ser feito*, a necessidade de legislação para: i. assegurar, em todo o território nacional, por meio de lei federal, o uso do Nome Afetivo - com o prenome e o sobrenome que constará da certidão de nascimento, a partir da sentença de adoção - durante a guarda provisória, direito já reconhecido em algumas legislações estaduais de identificação do adotando; e ii. instituir a visibilidade positiva e a Busca Ativa em lei, para aplicação em âmbito nacional.

*“Transformar em Lei o Programa Busca Ativa para que seja aplicado em todo o território nacional e federalizar a lei do Nome Afetivo, para dar o direito de uso do mesmo antes do processo de adoção ser finalizado e estruturar melhor o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente para que possam exercê-los plenamente.”* (Rita, região Nordeste)

A representante da ANGAAD sugeriu a *“retirada da palavra excepcionalmente para adoção”* da legislação, pois, *“em muitos casos, a adoção é sim a melhor opção para o direito à convivência familiar e comunitária.”* (Solange, ANGAAD). O caráter excepcional previsto na lei não conflita, todavia, com o fato da adoção ser a melhor alternativa para algumas crianças e adolescentes. Refere-se à exigência de uma motivação para que esta alternativa seja considerada e se possa, então, decidir qual a melhor medida: a reintegração familiar ou o encaminhamento para adoção.

## **b) Entrega Voluntária, mediada pela Justiça, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas da representante da ANGAAD e de participantes de todas as regiões. Entre o que *ainda precisa ser feito*, os participantes citaram, de modo recorrente, a necessidade de: divulgar mais para a sociedade a entrega voluntária como um direito da mulher, visando à ampliação de conhecimentos e mudança cultural, com superação de preconceitos e da visão no senso comum de que a entrega constitui crime; e ampliar a previsão em lei de divulgação da entrega voluntária nos equipamentos de Saúde, por meio de placas, o que

já ocorre em algumas unidades da federação. Tais aspectos foram apontados como fundamentais para prevenir situações que coloquem em risco a criança, como abandono seguido de morte, entregas diretas e sem mediação da Justiça, infanticídio e institucionalização precoce.

*“A entrega responsável da mãe que se reconhece incapaz ou despreparada para manter a guarda do filho deve ser mais divulgada, pois por desconhecimento da Lei, o senso comum ainda considera esse ato como criminoso.”* (Estela, região Sudeste)

### **b1) Apoio às Gestantes que Manifestam Interesse em Entregar seu Filho para Adoção**

Esta subcategoria abrange menções das participantes da região Norte, que ressaltaram, entre o *que ainda precisa ser feito*: fortalecer e articular políticas públicas para apoio às gestantes que manifestem interesse em entregar seu filho em adoção; e estruturar o atendimento em equipe multidisciplinar, com assistência social, psicológica, jurídica e médica à gestante para orientações e encaminhamentos adequados, superação de dificuldades e apoio à decisão segura. No que diz respeito às políticas públicas de apoio à gestante, foram destacadas a Assistência Social, a Saúde - incluindo saúde mental, saúde da mulher/família e planejamento familiar - e geração de emprego e renda, que podem prevenir situações como a entrega direta, o infanticídio e/ou outras situações de violação de direitos humanos.

*“Elaboração de Políticas Públicas articuladas, voltadas às gestantes/mães que manifestem interesse em entregar o bebê para adoção, particularmente no âmbito da Assistência Social e da Saúde, como: programas de geração de emprego e renda, planejamento familiar, saúde mental da mulher/família.”* (Ângela, região Norte)

### **b2) Qualificação das Intervenções na Entrega Voluntária**

Esta subcategoria abrange menções observadas nas respostas das participantes da região Norte. Nesse sentido, foram apontados, entre o *que*

*ainda precisa ser feito*: i. definir parâmetros específicos para programas de entrega voluntária, com intersetorialidade, apoio à decisão segura e acompanhamento da mulher que entrega o bebê em adoção; ii. definir diretrizes e fluxos para articulação intersetorial no atendimento à gestante que manifeste o interesse em entregar o bebê para adoção, incluindo SUAS, Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Prisional, Judiciário e as demais áreas afetas ao tema; e iii. divulgar, sensibilizar e ofertar formação continuada a profissionais que atendem gestantes, com destaque para profissionais da Saúde e Assistência Social, de modo a consolidar o atendimento humanizado e romper práticas permeadas por críticas e julgamentos morais.

### **c) Mudança de Cultura em Relação à Adoção**

Esta categoria abrange referências *ao que ainda precisa ser feito*, observadas nas respostas da representante da ANGAAD, de dois participantes da região Sul, uma participante da região Sudeste, uma do Centro-Oeste e uma do Nordeste, que serão apresentadas nas subcategorias a seguir.

#### ***c1) Sensibilização, Divulgação, Mobilização e Debate sobre o Tema***

Esta subcategoria abrange referências de uma participante da região Sul e uma da região Centro-Oeste. Foram destacados, entre *o que ainda precisa ser feito*: sensibilização; divulgação contínua do tema nos meios de comunicação e educacionais; e mobilização, com a realização de seminários abertos à sociedade e debates sobre o tema, visando reduzir preconceitos e favorecer as “adoções necessárias”. A participante da região Centro-Oeste destacou, ainda, a necessidade de debater “*Adoção intuito personae*” e “*Adoção aberta*”.

*“Sensibilização social quanto ao tema da adoção, objetivando a redução do preconceito social, a estimulação das adoções necessárias (crianças maiores de 3 anos, de adolescentes, grupos de irmãos, crianças soropositivas, portadores de necessidades especiais); Seminários abertos à sociedade, meios de comunicação e educacionais; Divulgação do tema nos meios de comunicação ao longo do ano e não apenas no mês de maio.”*  
(Paula, região Sul)

## **c2) Abordagem da Adoção no Contexto da Educação**

Esta subcategoria abrange referências de um participante da região Sul e da representante da ANGAAD. Foram apontados, entre o *que ainda precisa ser feito*: ampliar conhecimentos por parte dos profissionais da Educação; e fomentar incentivos do Ministério da Educação às Secretarias Municipais de Educação para incluir a adoção como tema transversal a ser trabalhado nas redes públicas e privadas para superar estereótipos - como o de que os *“filhos adotivos apresentam problemas”* - e contribuir para a compreensão da adoção como *“uma das formas de se constituir uma família.”* (Raul, região Sul)

*“Para que haja respeito, confiança e aceitação das famílias constituídas por adoção na escola é imprescindível que a direção, a coordenação e os professores tenham conhecimento sobre a adoção, de modo que possam contribuir para a construção de uma cultura da adoção na escola, concebendo-a como uma das formas de se constituir uma família, garantindo à criança o direito de viver em família.”* (Raul, região Sul)

## **d) Sistema de Justiça**

Esta categoria abrange referências de participantes das regiões Norte, Sul, Sudeste e Nordeste, quanto ao *que ainda precisa ser feito*. Os resultados serão apresentados nas subcategorias a seguir.

### **d1) Estruturação e Fortalecimento do Poder Judiciário - Justiça da Infância e da Juventude**

Esta subcategoria abrange referências observadas nas respostas de duas participantes das regiões Norte e Nordeste, uma da região Sul e da representante da ANGAAD. Nesse sentido, foram apontados entre o *que ainda precisa ser feito*:

- Criar Varas da Infância e da Juventude exclusivas ou Varas Regionais para a temática, para garantir a prioridade absoluta de crianças e adolescentes;
- Garantir recursos materiais (carros, computadores, telefones etc.);
- Construir fluxos de trabalho e de materiais teóricos e práticos;

- Realizar concursos e fomento/normatização acerca da composição de equipes profissionais especializadas, em número adequado, com servidores qualificados e capacitados e com afinidade na área para as Coordenadorias e VIJ, com destaque para municípios do interior;
- Definir, em normativas, parâmetros quanto ao perfil de magistrados para a área, *“considerando as especificidades da área”* (Ângela, região Norte), *“a fim de evitar as inferências a partir dos preceitos religiosos e ideológicos.”* (Isabel, região Norte);
- Fomentar programas de formação continuada para magistrados e servidores que atuam na área, com capacitação presencial e à distância;
- Fomentar/normatizar a criação de Câmaras recursais especializadas em Infância e Juventude nos Tribunais de Justiça dos estados;
- Prever em normativa a participação dos GAAs na preparação e formação dos pretendentes à adoção;
- Efetivar e cumprir o Provimento do CNJ nº 36, de 24 de abril de 2014.

Os apontamentos acima foram realizados, de forma predominante, pelas participantes da região Norte e Nordeste. A representante da ANGAAD destacou, ainda, a importância das equipes técnicas da Infância e da Juventude, na capital e no interior, para a acolhida *“das demandas motivadoras para a devolução/abandono nos processos de adoção.”* (Solange, ANGAAD)

A participante Paula, da região Sul, apontou a necessidade de normatizar e definir arranjos para as *“localidades onde não houver VIJ e nem centros técnicos de operacionalização”* com *“normatização para a implementação de centros regionais da adoção com canais de comunicação de apoio aos assistentes locais”* e sugeriu, nestes locais, *“promover cursos de capacitação e monitoramento de casos, serviço de atendimento ao técnico psicossocial e conselheiros tutelares.”*

*“O Estado precisa cumprir as exigências do Provimento 36 do CNJ para estruturação das Varas da Infância e Juventude (VIJ) no país, garantido equipes técnicas competentes, com estrutura e condições de trabalho. A infância não é prioridade, quando está compartilhada com outras Varas.”* (Solange, ANGAAD)

## **d2) Fortalecimento do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**

Esta subcategoria reúne menções *ao que ainda precisa ser feito* para o fortalecimento do SNA, observadas nas respostas de uma participante da região Sudeste, uma da região Nordeste e da representante da ANGAAD. A manutenção do Sistema e a alimentação/atualização correta e sistemática dos dados, especialmente nas Comarcas do interior, foi o aspecto mais apontado. Foram mencionados, ainda: necessidade de capacitação dos servidores que operam o SNA; mais divulgação do SNA; transparência dos dados; e inclusão da Busca Ativa no SNA com cadastramento dos envolvidos.

*“Manutenção do SNA, a fim de otimizar o trabalho de vinculação entre as famílias e as crianças e adolescentes. Além de exigir a manutenção do Sistema, com dados atualizados.”* (Solange, ANGAAD)

## **e) Tomada de Decisão, Orientada pelo Superior Interesse da Criança e do Adolescente**

Esta categoria abrange menções por parte de uma participante da região Sul, uma da região Sudeste, uma da região Centro-Oeste, uma do Nordeste e da representante da ANGAAD. Entre o *que ainda precisa ser feito*, destacaram: i. fortalecer a cultura de defesa do superior interesse da criança e do adolescente na tomada de decisão, garantindo sua participação e escuta, inclusive quanto à reintegração familiar; e ii. fortalecer a tomada de decisão quanto à reintegração familiar ou ao encaminhamento para adoção com agilidade e cumprimento de prazos legais no andamento dos processos no Sistema de Justiça.

Para assegurar decisões orientadas pela cultura de defesa do superior interesse da criança e do adolescente, foram apontadas a necessidade de:

- Capacitar os operadores do direito para superar interpretações equivocadas, *“presas à antiga doutrina estabelecida pelo Código de Menores”* e aplicar os pressupostos do ECA (1990), considerando a criança e o adolescente *“como sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, prioridade absoluta, cujas necessidades e interesses devem se sobrepor aos de qualquer adulto.”* (Estela, região Sudeste)

- Adequar normativas para fortalecer a cultura da adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente e incentivar as *“adoções necessárias (de grupos de irmãos, crianças maiores e adolescentes, soropositivas, adoções inter-racial).”* (Rita, região Nordeste)
- Superar o “biologismo” e a insistência *“de forma desmedida na reintegração familiar”* com famílias nas quais a criança e o adolescente *“são vitimizados e revitimizados”* (Paula, Sul), para assegurar a tomada de decisão baseada no melhor interesse da criança e do adolescente. *“Desbiologizar’ o processo de adoção.”* (Rita, região Nordeste)
- Escutar a criança e o adolescente nos processos judiciais de Destituição do Poder Familiar, adoção e reintegração familiar, sobretudo nos casos de reintegração com a família extensa sem vinculação afetiva prévia.

*“Maior cuidado dos atores quanto à questão do biologismo exagerado em detrimento do melhor interesse da criança e adolescente. (sic)”* (Paula, região Sul)

*“Ampliar a voz da criança e do adolescente em seus próprios processos judiciais de acolhimento, de retorno à família de origem (especialmente famílias extensas com quem a criança não possui vínculos afetivos, de Destituição de Poder Familiar e de adoção).”* (Sílvia, região Centro-Oeste)

Para a tomada de decisão, quanto à reintegração familiar ou ao encaminhamento para a adoção, foram apontados, ainda, os necessários cuidados com o andamento dos processos no Sistema de Justiça, que precisam de agilidade e cumprimento de prazos legais - *“pensando na necessidade das crianças/adolescentes”* (Rita, região Nordeste). Além dos prazos previstos em lei, foi destacado também o cumprimento dos prazos dos processos, *“a partir das audiências concentradas para colocação das crianças e dos adolescentes em famílias por adoção”* (Solange, ANGAAD). Uma participante pontuou a necessidade de cuidados com o andamento dos processos para o *“segredo de Justiça não ser o mesmo que invisibilidade e esquecimento da criança e do adolescente no serviço de acolhimento”* (Paula, região Sul). Por fim, uma participante propôs a *“criação de espaços para estudo e discussão de casos atendidos que podem ser formas eficientes de qualificação continuada nos processos de adoção”* (Sílvia, região Centro-Oeste).

## **f) Visibilidade das Crianças e dos Adolescentes em Serviços de Acolhimento e Busca Ativa**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Norte, uma do Nordeste, uma do Sul e uma do Sudeste e da representante da ANGAAD. De modo geral, destacaram, entre o *que ainda precisa ser feito*: fortalecer a visibilidade positiva de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, com perfil de difícil colocação em adoção; prever em lei a visibilidade positiva, para agilizar processos de adoção de crianças e adolescentes com perfil de difícil colocação em família; e criar, ampliar, fortalecer, qualificar e validar projetos de visibilidade positiva e de Programas de Busca Ativa, com ações seguras. Uma participante destacou que a visibilidade é importante para mais envolvimento da sociedade na proteção da criança e do adolescente e que o segredo de Justiça, às vezes, esconde a lentidão e os equívocos do Poder Judiciário.

Em relação aos Programas de Busca Ativa, as participantes destacaram, entre o *que ainda precisa ser feito*: elaborar parâmetros nacionais bem definidos para a inclusão de crianças e adolescentes na Busca Ativa; criar, ampliar e fortalecer Programas de Busca Ativa, considerando experiências bem sucedidas; assegurar apoio dos GAAs a estes Programas e à preparação dos pretendentes, das crianças e dos adolescentes; elaborar orientações técnicas para a qualificação destes Programas, incluindo procedimentos técnicos e jurídicos; avaliar a possibilidade de unificação nacional em um único programa, a exemplo do A.DOT; incluir Programas de Busca Ativa no SNA, com cadastramento dos envolvidos; implementar programas ou projetos de preparação psicossocial e jurídica para participação de pretendentes na Busca Ativa; divulgar e desmistificar Programas de Busca Ativa para a população geral e no âmbito jurídico, para superar resistências; e construir matriz avaliativa e indicadores para avaliação.

## **g) Preparação para Adoção e Acompanhamento no Estágio de Convivência, no Pós-guarda e no Pós-adoção**

Esta categoria abrange referências de uma participante da região Centro-Oeste, uma do Nordeste e uma do Sul e da representante da ANGAAD. Assim, entre o *que ainda precisa ser feito*, foram apontados, de modo geral:

efetivar e qualificar o processo de preparação dos pretendentes, das crianças e dos adolescentes; preparar as equipes dos serviços de acolhimento para apoio a esses processos; realizar o acompanhamento durante o estágio de convivência, no pós-guarda e no pós-adoção, especialmente, nos casos das “adoções necessárias”; e realizar estágio de convivência gradativo, com acompanhamento e atividades que favoreçam a construção de vínculos. Foi destacada a importância desses trabalhos para prevenir e reduzir situações de desistências e “devoluções” e garantir “*adoções legais, seguras e para sempre*” (Bianca, região Nordeste). A preparação da criança e do adolescente para a adoção e o desligamento do serviço de acolhimento serão abordados em uma subcategoria a seguir.

Os participantes detalharam, ainda, entre *o que ainda precisa ser feito*: fortalecer o trabalho dos GAAs, a parceria com as VIJ e o apoio à preparação para a adoção, no pós-guarda e no pós-adoção; efetivar a preparação dos pretendentes à adoção e das crianças e dos adolescentes; assegurar a avaliação social e psicológica em todos os processos e a habilitação; elaborar normativa nacional com orientações técnicas para programas de adoção, abordando papel dos GAAs, cursos preparatórios para adoção e conteúdo; construir Matriz Avaliativa e indicadores de qualidade sobre programas de adoção; estabelecer parâmetros nacionais para a preparação dos pretendentes, incluindo atividades, temas/conteúdo, definição quanto à carga horária e participação em reuniões dos GAAs; estabelecer critérios para a realização dos processos de habilitação, com atividades que contribuam para a reflexão dos pretendentes; trabalhar, conjuntamente, Judiciário e GAAs, com pretendentes que solicitam alteração no perfil, para atenção e manejo com alterações impulsivas, quando for o caso; capacitar os operadores do direito e as equipes interprofissionais que atuam na habilitação, com destaque para a carga horária das capacitações e mais investimento nestas iniciativas para compreensão da complexidade do processo de adoção; e ofertar formação continuada, envolvendo estudo e discussão de casos atendidos, para qualificação dos processos de adoção.

Foi também ressaltada a necessidade de realizar atividades interativas dos pretendentes com as crianças e os adolescentes aptos à adoção; e de assegurar, no estágio de convivência, acompanhamento social e psicológico, aproximação gradativa e atividades que favoreçam a construção de vínculos.

Por fim, uma das participantes destacou que é preciso efetivar o acompanhamento no pós-adoção, como política pública, em parceria com os GAAs, para acompanhamento a médio e longo prazo, especialmente, nos casos das adoções necessárias, visando ao fortalecimento de vínculos e à prevenção das situações de desistência/devolução.

### ***g1) Preparação da Criança e do Adolescente para a Adoção e o Desligamento do Serviço de Acolhimento***

Esta subcategoria abrange referências de um participante da região Sul, uma participante da região Centro-Oeste, uma do Nordeste e da representante da ANGAAD ao *que ainda deve ser feito*, com apontamentos relacionados à preparação da criança e do adolescente para a adoção; ao seu desligamento gradativo e processual do serviço de acolhimento nos casos de adoção; e ao acompanhamento no período de adaptação. Uma participante da região Centro-Oeste pontuou a necessidade de revisar as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes (CNAS e CONANDA, 2009) para incluir orientações a esse respeito. Foi apontado, ainda, que é preciso assegurar o respeito ao tempo da criança e do adolescente; a aproximação gradativa com os pretendentes; e a preparação das equipes dos serviços de acolhimento para compreender a adoção e sua participação nesse processo.

*“Revisão das Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, incluindo orientações técnicas para a preparação da criança e do adolescente para a adoção; para o desligamento da instituição de acolhimento, em casos de adoção; desacolhimento gradativo e processual, respeitando o tempo da criança e do adolescente e não o tempo da decisão judicial, inclusive no caso de bebês e crianças pequenas.”* (Silvia, região Centro-Oeste)

### ***g2) Prevenção de Adoções Malsucedidas***

Esta subcategoria abrange referências da representante da ANGAAD, de uma participante da região Nordeste, uma do Sudeste e de um participante do Sul. Entre o *que ainda precisa ser feito*, os participantes ressaltaram a importância de preparar os pretendentes, as crianças e os adolescentes para a adoção; e de assegurar o acompanhamento no estágio de convivência e no pós-adoção para prevenir “devoluções”. Foi destacada a

necessidade de elaborar políticas públicas de acompanhamento no pós-adoção, a médio e longo prazo, em parceria com os GAAs, especialmente, nos casos das “adoções necessárias”, para prevenir as “devoluções” e seus impactos emocionais para as crianças e os adolescentes.

Um participante da região Sul pontuou que a maioria das “devoluções” ocorre durante o estágio de convivência e que, mesmo a adoção tendo caráter irrevogável, as “devoluções” acontecem também após sua conclusão. Uma participante do Centro-Oeste destacou a falta de dados para se estudar e compreender melhor estas situações.

*“[...] é preciso refletir sobre as situações de devolução de crianças e de adolescentes, tendo em vista que as devoluções antes e pós-adoção causam graves impactos para a criança e/ou adolescente no que tange aos aspectos emocionais, na construção de sua identidade, na sua relação com o mundo, nas futuras relações interpessoais, entre outros” [...] É [...] na esfera mesma do “cunho afetivo” que, de fato, ocorrem dramáticas situações de devolução de crianças adotadas.” (Raul, região Sul)*

*“Não há dados sobre quantas crianças e adolescentes são colocados em famílias adotivas e quantas retornam para as instituições de acolhimento, gerando um fantasma chamado “devolução” que é pouco compreendido e estudado.” (Sílvia, região Centro-Oeste)*

#### **h) Fiscalização e Controle Social para Acompanhamento dos Processos das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**

Esta categoria abrange menções à organização de estratégias ou normatizações voltadas a assegurar a fiscalização e o controle social dos prazos dos processos de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, face ao segredo de Justiça. Estas referências foram observadas na fala de uma participante da região Nordeste e de uma da região Sul. Nessa direção, entre o que ainda precisa ser feito, a participante do Nordeste pontuou a necessidade de criar mecanismo de fiscalização com representantes dos GAAs, de Comissões da Infância e da Juventude e de Comissão de Direitos Humanos das Assembleias Legislativas e da Organização Brasileira de Advogados (OAB).

*“Criação de mecanismos de fiscalização compostos por representantes das comissões da infância e da adolescência, das comissões de direitos humanos das Assembleias Legislativas dos estados e da OAB, dos GAAs, para acompanhamento dos prazos dos processos de crianças e adolescentes acolhidos, tendo em vista a impossibilidade de efetiva fiscalização pela sociedade civil em decorrência do sigilo de justiça.”* (Bianca região Nordeste)

### **i) Reconhecimento, Fortalecimento e Ampliação dos Grupos de Apoio à Adoção**

Esta categoria abrange referências de duas participantes da região Nordeste, duas do Centro-Oeste, duas do Sudeste, uma participante da região Sul e da representante da ANGAAD sobre reconhecimento, fortalecimento e ampliação dos GAAs. De modo geral, foram mencionados entre o *que ainda precisa ser feito*:

- **Fortalecer a parceria entre o Judiciário e os GAAs, conforme Provimento do CNJ nº 36 de 2014:** *“Convênios/Termos de Cooperação Técnica entre os Tribunais de Justiça e os GAAs para preparar os pretendentes à adoção e as famílias acolhedoras e acompanhar as famílias no pós-adoção.”* (Rita, região Nordeste). Uma participante também pontuou que é preciso fortalecer as parcerias entre os GAAs e o Poder Executivo.
- **Apoiar os GAAs:** com destinação de recursos públicos para apoiar os GAAs, por meio de termo de parceria ou termo de fomento, firmado com o Poder Judiciário ou o Poder Executivo; incentivos financeiros e suporte para a implementação dos GAAs para intensificar seus encontros, engajamento e avanços. No caso do Poder Executivo, foi apontada também a necessidade de mais apoio da Política de Assistência Social no reconhecimento e financiamento dos projetos e ações dos GAAs.
- **Ampliar a cobertura dos GAAs:** adotar formato virtual e implementar pelo menos um GAA por Comarca, de abrangência municipal ou regional, para ampliar a cobertura, sobretudo, nos municípios menos populosos e do interior e nas Comarcas que ainda não contam com GAA.

- **Fortalecer o papel dos GAAs** no trabalho de apoio à preparação de pretendentes à adoção, que requer equipe técnica especializada e com experiência na temática; na troca de experiências e no apoio aos pais adotivos nas demandas que podem emergir nas diferentes idades das crianças e dos adolescentes; na busca ativa de famílias para as “adoções necessárias” (grupo de irmãos, crianças maiores e adolescentes, com deficiência ou necessidade especial de cuidados etc.); e no acompanhamento no pós-adoção, a médio e longo prazo, para prevenir desistências/devoluções. Foi destacada a importância dos GAAs e dos trabalhos desenvolvidos para apoio às adoções responsáveis e para a prevenção de situações de “devoluções”. Uma participante do Nordeste pontuou também o papel dos GAAs na preparação das famílias acolhedoras, o que denota que alguns destes Grupos estão ampliando sua atuação para além da temática da adoção, alcançando outros temas relacionados à convivência familiar e comunitária.

- **Reconhecer, valorizar e qualificar os GAAs e integrá-los ao SGD:** reconhecer os GAAs no campo das políticas públicas; fomentar sua integração ao SGD e inclusão na rede de proteção de crianças e adolescentes; valorizar os GAAs e reconhecer os trabalhos que desenvolvem, com membros *“que estudam, pesquisam e tem muito conhecimento, inclusive na prática, para contribuir.”* (Marta, região Centro-Oeste). Uma participante destacou, ainda, a *“Falta de reconhecimento de algumas Comarcas da importância dos GAAs na preparação dos pretendentes à adoção.”* (Rita, região Nordeste); e necessidade de qualificar a atuação dos GAAs com padronização de seus trabalhos.

*“Elaboração de políticas públicas para acompanhamento das famílias no pós-adoção a médio e longo prazo, com atenção especial para as adoções necessárias, a fim de evitar as desistências/devoluções, inclusive em parceria com os GAAs locais.”* (Bianca, região Nordeste)

## **j) Fortalecimento da Intersetorialidade e do Trabalho em Rede**

Esta categoria abrange referências de uma participante da região Norte sobre o *que ainda precisa ser feito* em relação ao fortalecimento de programas, serviços, ações e da articulação e integração do SGD, integrando

os GAAs a esse Sistema. Foi pontuada a necessidade de qualificar a atuação junto à adoção de crianças maiores, adolescentes, grupos de irmãos, com deficiência e doenças crônicas. Para tanto, ressaltaram a necessidade de fomentar programas de formação continuada para profissionais que atuam nas diferentes frentes da infância e da juventude; construir fluxos, diretrizes e metodologias para o trabalho articulado na preparação para a adoção, envolvendo equipes interprofissionais dos serviços de acolhimento e Varas da Infância e da Juventude; e apoiar e acompanhar essas adoções, com fluxos, diretrizes, metodologias e programas voltados a essa finalidade.

### **k) Estudos, pesquisas e aprimoramento de práticas**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Nordeste, uma do Centro-Oeste e uma do Sul. Assim, foram destacados dentre *o que ainda precisa ser feito*:

- Realizar estudos e pesquisas com as equipes técnicas das Comarcas, sobre situações de vulnerabilidades e riscos, envolvendo crianças e adolescentes, e soluções encontradas, visando à melhoria dos casos acompanhados; mapear situações e efetuar análise territorial - em microrregiões, regiões e macrorregiões, buscando identificar o cumprimento de prazos legais, dificuldades, queixas das relações técnicas e resultados positivos que possam ser estudados e compartilhados;
- Realizar coleta sistemática de dados e estudos que permitam identificar quantitativo de crianças e adolescentes desligados dos serviços de acolhimento para reintegração familiar e adoção, percentual de retorno ao acolhimento e tempo decorrido do desligamento ao retorno/devolução. A esse respeito, foi apontado que não há dados sobre essas situações, *“gerando um fantasma chamado ‘devolução’, que é pouco compreendido e estudado.”* (Silvia, região Centro-Oeste);
- Desenvolver ferramentas e instrumentos com escalas, padronizações e protocolos que possibilitem mais suporte aos técnicos nas intervenções e que possam contribuir para atenuar impactos para as famílias, crianças e adolescentes, sobretudo, no caso de desistências/devoluções;

- Mapear e divulgar: pesquisas na área, no âmbito jurídico e na academia; e “*projetos e ações que apresentem soluções inovadoras e replicáveis em outros territórios, e que possam documentar e embasar metodologias e tecnologias sociais.*” (Silvia, região Centro-Oeste);
- Criar “*Grupos de Trabalho no estado com representantes de todos os órgãos envolvidos na causa para estudos e pesquisas a fim de monitorar e propor melhorias, aos moldes que é realizado no estado do PE.*” (Bianca, região Nordeste).

Por fim, uma das participantes apontou a necessidade de realizar estudos nos cursos acadêmicos e escolas para aproximar lei e realidade e, portanto, contribuir para a formação, a disseminação de conhecimentos e o cumprimento da legislação vigente.

### **l) Redução do Hiato entre a Lei e a Realidade**

Esta categoria abrange referências observadas nas respostas de uma participante da região Sul, que destacou, entre *o que ainda precisa ser feito*, a necessidade de cumprir a legislação vigente para aproximar a realidade do ideal e o discurso de prática; para que crianças e adolescentes sejam verdadeiramente sujeitos de direitos e para que se cumpra a Doutrina da Proteção Integral. Para apoiar a aproximação entre lei e realidade, destacou o papel dos estudos e das pesquisas, que podem favorecer esse processo.

### **m) Planos de Convivência Familiar e Comunitária**

Esta categoria abrange referências por parte de uma participante do Nordeste e da representante da ANGAAD ao que *ainda precisa ser feito*. Foi mencionada a necessidade de organizar Planos Estaduais e Municipais que considerem as instituições e serviços presentes no território, suas atribuições e competências na área de adoção, particularmente equipes técnicas dos serviços de acolhimento, do Judiciário, dos CREAS e GAAs.

### **n) Disseminação de Boas Práticas**

Esta categoria abrange referências de uma participante do Centro-Oeste e uma do Nordeste, que destacaram, entre *o que ainda precisa ser feito*: disseminar experiências exitosas de grupos de trabalho com representantes dos diversos órgãos que trabalham na área, para realização de estudos, pesquisas, monitoramento e proposição de melhorias; e identificar

e disseminar “*projetos e ações que apresentem soluções inovadoras e replicáveis em outros territórios, e que possam documentar e embasar metodologias e tecnologias sociais.*” (Sílvia, região Centro-Oeste). Diversas experiências exitosas foram mencionadas pelos participantes e relacionadas no tópico *o que mais avançou*, cuja disseminação também deve ser considerada entre *o que ainda precisa ser feito*.

## 04 Considerações Finais:

### Principais Apontamentos para Subsidiar a Atualização do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

De modo geral, a análise dos dados sobre *o que mais avançou*, *o que menos avançou* e *o que ainda precisa ser feito* evidenciou convergências importantes com o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006) e resultados que podem subsidiar, de forma consistente, os debates e trabalhos na etapa de sua atualização. Nesse tópico, para cada uma das dimensões, será apresentada uma breve síntese de sua abordagem no PNCFC (2006). Por fim, serão realizados alguns apontamentos para subsidiar o debate e os trabalhos na etapa de atualização do PNCFC, com base nos resultados encontrados sobre *o que ainda precisa ser feito* e, de forma complementar, *o que menos avançou*.

### 4.1. Políticas de Apoio à Família e Prevenção do Afastamento do Convívio Familiar

#### 4.1.1. A Abordagem no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

Na abordagem desta dimensão, o PNCFC (2006) destacou o papel central e estruturante da família e dos vínculos afetivos positivos no desenvolvimento integral na infância e adolescência. Fundamentou a concepção de família, abordando desde aspectos jurídicos até a desmistificação de um modelo ideal, ao reconhecer a pluralidade e a capacidade das famílias de construir vínculos afetivos positivos e desempenharem suas responsabilidades com o apoio do Estado. Além dos pais, enfatizou a importância da família extensa, como referência de vinculação, cuidado e proteção da criança e do adolescente. Apontou, ainda, as redes sociais de apoio, os vínculos comunitários e a participação da família na

vida comunitária, como importantes elementos de suporte ao cuidado e ao convívio familiar.

Em relação às responsabilidades da sociedade, ressaltou-se a importância de se fortalecer uma mudança cultural, com: reconhecimento da pluralidade das famílias e de suas potencialidades; engajamento na proteção do direito à convivência familiar e comunitária, prioritariamente junto à família de origem; combate aos preconceitos e às discriminações; e enfrentamento da violência e de outras situações de violação de direitos que possam ocorrer no contexto familiar.

De modo geral, o PNCFC (2006) destacou o papel das políticas de apoio à família para a preservação do convívio familiar em condições seguras às crianças e aos adolescentes e para a excepcionalidade da aplicação da medida protetiva de acolhimento. Assim, enfatizou a importância de: **i. políticas de caráter mais preventivo** que ampliem o acesso aos recursos que fortaleçam tanto as condições objetivas - como, por exemplo, acesso à renda, ao enfrentamento da pobreza e à inclusão no mundo do trabalho, planejamento familiar, educação infantil e habitação - como também as condições subjetivas e relacionais para o cuidado e a proteção - como acompanhamento psicossocial, com orientações sobre o exercício das funções parentais, ações para o fortalecimento das vinculações afetivas positivas e pré-natal com abordagem psicossocial; **ii. políticas para intervenções em situações de crise, de risco social e violação de direitos** que fortaleçam as condições objetivas e subjetivas para o cuidado e a proteção e ofertem acompanhamento e apoio às famílias para a superação dessas situações, dos conflitos relacionais e intergeracionais e das práticas educativas com imposição de castigos físicos, dentre outros aspectos.

Três objetivos do PNCFC (2006) abordaram diretamente essa dimensão:

Ampliar, articular e integrar as diversas políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sociofamiliar para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária;  
Difundir uma cultura de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária, em suas mais variadas formas, extensiva a todas as crianças e adolescentes, com ênfase no fortalecimento ou resgate de vínculos com suas famílias de origem;

Proporcionar, por meio de apoio psicossocial adequado, a manutenção da criança ou adolescente em seu ambiente familiar e comunitário, considerando os recursos e potencialidades da família natural, da família extensa e da rede social de apoio. (CONANDA e CNAS, 2006, p. 75)

A partir de uma compreensão contextualizada, considerando aspectos sociais, econômicos, históricos e culturais, o PNCFC (2006) problematizou as diversas pressões geradas pelo contexto e pelos processos de exclusão social que incidem sobre as famílias e podem impactar suas relações. Nesse sentido, pontuou algumas vulnerabilidades sociais que exigem suporte das políticas públicas para o fortalecimento de vínculos positivos, a atenção às especificidades e o apoio ao cuidado e à proteção, como a pobreza, a configuração monoparental, a presença de deficiência ou doenças graves, o pertencimento a povos e comunidades tradicionais, a migração, o “desenraizamento social” e a falta de redes sociais de apoio. O PNCFC (2006) também chamou a atenção para situações mais complexas, como transtorno mental e dependência química, e de riscos sociais, como a violência intrafamiliar e outras violações de direitos, que exigem intervenções mais especializadas e mais integração da rede de proteção.

Particularmente em relação à violência, o PNCFC (2006) mencionou alguns dados do Ministério da Saúde à época: *“agressões ocupam o primeiro lugar nas estatísticas, sendo responsáveis por 40% do total de óbitos”* (CONANDA e CNAS, 2006, p.55) na faixa etária de 5 a 19 anos e pontuou, ainda, que a *“maioria dos estudos aponta que grande parte dos casos de violência ocorre dentro do ambiente doméstico, tendo como principais agressores o pai ou a mãe”* (CONANDA e CNAS, 2006, p.55). Nesse sentido, destacou a importância de se fortalecer a identificação precoce dessas situações, o enfrentamento e o acompanhamento das famílias, das crianças e dos adolescentes nessas situações.

O PNCFC (2006) reconheceu os profundos impactos da medida protetiva de acolhimento para a criança, o adolescente e os demais membros da família. Enfatizou que a decisão pelo afastamento deve ser fundamentada em recomendação técnica e em estudo diagnóstico que concluam que a manutenção da criança ou do adolescente no convívio familiar representa grave risco à sua integridade física e ou psicológica. Nos casos em que o afastamento do convívio familiar for necessário para assegurar

proteção, enfatizou a necessidade de trabalho com a família visando à superação das situações que o motivaram. Esgotadas as possibilidades de convívio com a família de origem (nuclear ou extensa), indicou o necessário encaminhamento da criança ou do adolescente para adoção, conforme previsão legal.

O Plano Nacional (2006) também apresentou um conjunto de resultados esperados relacionados, entre outros aspectos, ao fortalecimento das políticas públicas preventivas e de apoio às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, à necessidade de acompanhamento efetivo das famílias para a prevenção de agravos, superação de padrões de relacionamento com violação de direito e à realização de estudo diagnóstico prévio ao afastamento do convívio familiar. Nesse sentido, foram elencados resultados almejados em diversas políticas públicas: Assistência Social (transferência de renda, apoio sociofamiliar e atendimento psicossocial na Proteção Social Básica e Especial, de forma mais integrada), Direitos Humanos (Conselhos Tutelares), Saúde (Atenção Básica, Saúde Mental e atenção especializada a crianças e adolescentes com deficiências e doenças graves), Educação (educação infantil, contraturno e qualificação profissional), Habitação e geração de renda e inclusão no mundo do trabalho. Por fim, foi apontada a necessidade de incrementar a integração entre políticas públicas e Sistema de Justiça e de ampliar a participação da família nas políticas de atendimento e da sociedade no enfrentamento a todas as formas de violência contra a criança e o adolescente.

#### 4.1.2. Principais Apontamentos para Subsidiar a Atualização do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

A fim de facilitar os trabalhos na etapa de atualização, abaixo, serão sintetizados os principais aspectos apontados pelos participantes entre o *que ainda precisa ser feito*, considerando, de forma complementar, o *que menos avançou*.

**a) Fortalecer as políticas de apoio às famílias, para:** i. prevenir situações de risco social, apoiar o desenvolvimento da autonomia das famílias, os cuidados e a proteção e fortalecer a parentalidade positiva; ii. assegurar atenção em situações de agravo como violência doméstica, situação de rua, dependência química, transtorno mental etc. Nesse sentido, destacaram-se:

- **Aprimorar a gestão pública:** garantir a continuidade e o aprimoramento das ofertas das políticas de apoio às famílias, com maior investimento em pesquisas, diagnósticos, monitoramento e avaliação para impactos mais efetivos no atendimento às famílias; assegurar financiamento compatível com as ofertas, com base em indicadores de proteção à criança e ao adolescente; proporcionar apoio (técnico e financeiro) aos pequenos municípios e incrementar a parceria entre setor público e OSCs, com destaque para os GAAs;
- **Assegurar o acesso às políticas sociais que contribuem para o apoio às famílias e o fortalecimento de vínculos,** incluindo Assistência Social, Educação, Saúde, sobretudo Atenção Básica e Saúde Mental; Qualificação Profissional, Trabalho e Renda; Direitos Humanos/Conselhos Tutelares; e, ainda, Moradia, Saneamento Básico, Esporte, Lazer e Cultura.

Em que pese a Assistência Social ter sido a política mais mencionada - o que denota sua contribuição central para a promoção do direito à convivência familiar e comunitária - os dados evidenciaram que a concretização deste direito é essencialmente intersetorial. Assim, os participantes elencaram o papel de diversas políticas no apoio às famílias para a promoção da convivência familiar e comunitária e a atenção em situações de risco social e de agravamentos que possam impactar o convívio, visando à prevenção do afastamento e ou a decisão fundamentada acerca de sua necessidade. Além do suporte às questões objetivas para o exercício do papel de cuidado e proteção - Trabalho e Renda, Habitação e Educação, por exemplo - foi também recorrente a abordagem das políticas que apoiam as famílias na dimensão subjetiva - incluindo Assistência Social e Saúde, sobretudo Saúde Mental - para a ampliação de recursos relacionais, a construção de vínculos afetivos, o exercício da parentalidade positiva, as práticas educativas sem castigos físicos e a prevenção ou superação de padrões de relacionamento com violência ou outras violações de direitos no contexto familiar.

## **b) Propiciar avanços mais específicos nas seguintes políticas:**

- **Assistência Social:** ampliar a cobertura e fortalecer os CRAS e CREAS, com melhorias em sua infraestrutura, recursos para o atendimento e ampliação das equipes; qualificar o trabalho com

famílias, com metodologias de atendimento para escuta, fortalecimento de vínculos e apoio; incrementar a articulação com outras políticas no território, inclusive para ofertas no contraturno, nos finais de semana, feriados e férias escolares; fortalecer as condições de trabalho e assegurar capacitação e educação permanente e ampliar os recursos públicos para o financiamento;

- **Educação:** ampliar a cobertura de creche e pré-escola, sobretudo às famílias monoparentais; qualificar a educação e potencializar o ensino profissionalizante, para impactos efetivos na interrupção de ciclos intergeracionais de pobreza; desenvolver habilidades de professores e pais para apoiar/fortalecer o convívio familiar, com métodos específicos como o Programa de Qualidade na Interação Familiar – PQIF (WEBER, 2018); desenvolver projetos preventivos (do uso de drogas, da gravidez na adolescência, das práticas violadoras de direitos e da ruptura de vínculos); e incrementar parcerias com Universidades para pesquisas, atendimento direto à população e projetos preventivos;

- **Direitos Humanos/Conselhos Tutelares:** adotar critérios para escolha de conselheiros tutelares; qualificar os Conselhos Tutelares, assegurando equipes, educação permanente e equipamentos;

- **Saúde:** ampliar a cobertura de UBS, na região Norte, e de serviços de saúde mental; assegurar o acesso a atendimento às famílias com situação de violência, violação de direitos e ruptura de vínculos; fortalecer a assistência a pessoas com dependência química - inclusive crianças e adolescentes - transtorno mental, deficiência e outros agravos e incrementar a prevenção do uso de drogas, sobretudo, entre adolescentes e jovens;

- **Qualificação profissional e geração de trabalho e renda:** fomentar as políticas de qualificação profissional, geração de renda e inclusão no mundo do trabalho.

As referências à ampliação da cobertura de acesso, infraestrutura dos equipamentos e composição das equipes foram pontuadas de modo recorrente em relação às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e alguns territórios específicos - áreas rurais, regiões metropolitanas e polos turísticos.

### c) Qualificar o atendimento às famílias, com:

- **Ampliação de conhecimentos e consolidação de mudança de cultura:** ampliar o reconhecimento da pluralidade e das capacidades da família e a compreensão de seu contexto, de sua realidade de vida e das situações adversas que enfrentam; incentivar estudos e pesquisas na academia e nas escolas sobre o tema e aprofundar os conhecimentos e a definição do conceito de negligência;
- **Metodologias de trabalho com famílias para apoio aos cuidados, fortalecimento da parentalidade positiva e prevenção de agravamentos e do afastamento do convívio familiar:** aprimorar as intervenções, com supervisão técnica e metodologias voltadas à parentalidade positiva, às orientações e ao desenvolvimento de competências socioemocionais para os cuidados e a educação, visando à prevenção da violência e à superação de padrões arraigados que violem direitos; reconhecer e incorporar no trabalho com famílias os aspectos subjetivos e as questões culturais e intergeracionais; adotar uso de metodologias específicas de trabalho com famílias, a exemplo do Programa de Qualidade na Interação Familiar (Weber, 2018); assegurar escuta qualificada e participação das famílias nas decisões;
- **Atenção às diversidades e especificidades das famílias, dos adolescentes e jovens:** respeitar as especificidades da Amazônia e qualificar a atenção a povos e comunidades tradicionais, com atendimento culturalmente adequado na rede de atendimento e no Sistema de Justiça; assegurar a atenção a imigrantes - com destaque para venezuelanos - e políticas de atendimento a famílias, crianças e adolescentes em situação de rua e ou com uso, abuso ou dependência química de álcool ou outras drogas; fortalecer as políticas de apoio às famílias para o cuidado a pessoas com transtorno mental, com deficiência e outros agravos, prevenindo a institucionalização; aprimorar a atenção a filhos com mães no sistema prisional, considerando seus diversos direitos (amamentação, convívio familiar e comunitário, desenvolvimento integral saudável) e as possibilidades de prisão domiciliar; potencializar a atenção a adolescentes e jovens com fortalecimento de políticas preventivas à gravidez na adolescência e ao uso de drogas, com ofertas no contraturno

escolar e atenção a situações de vulnerabilidade social, como migrantes e expulsos de casa, para prevenir agravamentos;

- **Aprimoramento do trabalho em rede para tomada de decisão sobre o afastamento:** desenvolver e adotar instrumentos e protocolos que apoiem a tomada de decisão, considerando elementos como, por exemplo, as vinculações afetivas positivas, a qualidade das relações, a proatividade da família para a reconstrução das mesmas e a compreensão do contexto de vida da família e de suas demandas, para a adequada diferenciação entre situações que exijam suportes e apoios e aquelas que exigem o afastamento; e instituir sistemática de audiências emergenciais antes do afastamento.

**d) Fortalecer a rede de proteção e o Sistema de Justiça:** investir em capacitação, em educação permanente e supervisão técnica interdisciplinar para profissionais da rede que atuam no atendimento às famílias; ampliar a cobertura das VIJ; assegurar recursos humanos, em quantitativo suficiente, perfil adequado e qualificação para atuação na área, com destaque para a política de Assistência Social e a Justiça da Infância e da Juventude (equipes técnicas, promotores e juízes); potencializar a intersetorialidade e o trabalho em rede, com estratégias mais indutoras e efetivas; apoiar a elaboração e implementação, em âmbito local, de Planos de Convivência Familiar e Comunitária e instalar comissão para seu monitoramento e avaliação.

## **4.2. Reordenamento dos Serviços de Acolhimento e Implementação de Novas Modalidades – Famílias Acolhedoras e Repúblicas**

### **4.2.1. A abordagem no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária**

Nessa dimensão, a principal perspectiva trazida pelo PNCFC (2006) foi a de mudança de paradigma no atendimento às crianças e aos adolescentes com medida protetiva de acolhimento. Nesse sentido, o documento reafirmou a excepcionalidade e a provisoriedade da medida, destacou o necessário reordenamento dos serviços de acolhimento institucional - para a qualificação do atendimento e a maior aderência ao ECA (1990) - e indicou a necessidade de implementar no país os Serviços de Acolhimento em

Famílias Acolhedoras e as Repúblicas para jovens egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Três objetivos do PNCFC (2006) relacionam-se diretamente a essa dimensão:

Fomentar a implementação de Programas de Famílias Acolhedoras, como alternativa de acolhimento a crianças e adolescentes que necessitam ser temporariamente afastados da família de origem, atendendo aos princípios de excepcionalidade e de provisoriedade, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como assegurando parâmetros técnicos de qualidade no atendimento e acompanhamento às famílias acolhedoras, às famílias de origem, às crianças e aos adolescentes.

Assegurar que o Acolhimento Institucional seja efetivamente utilizado como medida de caráter excepcional e provisório, proporcionando atendimento individualizado, de qualidade e em pequenos grupos, bem como proceder ao reordenamento institucional das entidades para que sejam adequadas aos princípios, diretrizes e procedimentos estabelecidos no ECA.

Fomentar a implementação de programas para promoção da autonomia do adolescente e/ou jovem egressos de programas de acolhimento, desenvolvendo parâmetros para a sua organização, monitoramento e avaliação. (CONANDA e CNAS, 2006, p. 75)

Para fundamentar essa mudança de paradigma, o PNCFC (2006) destacou alguns resultados do estudo que subsidiou sua elaboração “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil” (SILVA, 2004). A pesquisa, realizada pelo IPEA com apoio do CONANDA e da então Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, identificou cerca de 20 mil crianças e adolescentes em 589 abrigos, sendo que 86,7% tinham família; 58,2% mantinham vínculos familiares; 52,6% estavam acolhidos há mais de dois anos e 20% há mais de seis anos; e 43,4% não tinham processo na Justiça. Quanto aos motivos do acolhimento, o estudo constatou que 24,1% foram acolhidos por situação de pobreza, 18,9% por abandono, 11,7% por violência doméstica e 11,4% por dependência química dos pais. A pobreza também foi apontada como a principal dificuldade para o retorno ao convívio familiar de 35,5% dos acolhidos.

O estudo evidenciou, entre outros aspectos, a necessidade de: fortalecer ações para assegurar a excepcionalidade e provisoriedade da medida prote-

tiva de acolhimento; preservar vínculos familiares dos acolhidos e promover a reintegração familiar, quando possível; fortalecer a articulação entre serviços de acolhimento e SGD, com destaque para a comunicação sistemática com o Poder Judiciário acerca de cada acolhido; e assegurar a convivência comunitária, com serviços de acolhimento inseridos na comunidade – o mais próximo possível do local de origem dos acolhidos – e mais utilização dos serviços da rede e participação das crianças e dos adolescentes na comunidade local. Além dos aspectos apontados pelo estudo, o PNCFC (2006) elencou, como elementos importantes a serem considerados no processo de reordenamento dos serviços de acolhimento: a profissionalização desses serviços, com inscrição nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social, seu monitoramento pelo Poder Público e capacitação dos profissionais - incluindo cuidadores diretos, face ao seu papel e importância para os acolhidos; a mudança nos parâmetros de financiamento desses serviços, com superação da lógica *per capita*; a oferta do atendimento personalizado, individualizado e em pequenos grupos, com registros individualizados da história de vida e do desenvolvimento de cada acolhido; a preservação de vínculos e do convívio entre grupos de irmãos; o atendimento de crianças e adolescentes com deficiência, de forma integrada aos demais e a preparação gradativa para o desligamento, em caso de reintegração familiar, adoção ou alcance da maioridade.

O PNCFC (2006) representou um marco para o Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras. Definiu-o de forma objetiva, como modalidade de serviço de acolhimento e o reconheceu como política pública. Projetou, entre outros resultados esperados, a sua implantação no país, com parâmetros técnicos nacionais e organização com “mobilização, cadastramento, seleção, capacitação, acompanhamento e supervisão das famílias acolhedoras por uma equipe multiprofissional” (CONANDA e CNAS, 2006, p. 42). Finalmente, outro ponto abordado nessa dimensão diz respeito ao fortalecimento da autonomia dos adolescentes em serviços de acolhimento, “sobretudo, àqueles cujas possibilidades de reintegração à família de origem foram esgotadas e têm reduzidas possibilidades de colocação em família substituta, face às dificuldades de se encontrar famílias para os mesmos” (CONANDA e CNAS, 2006, p. 71). Nesses casos, o PNCFC destacou a necessidade: de “perseverar no apoio ao fortalecimento dos vínculos comunitários, na qualificação profissional e na construção do projeto de vida” (CONANDA e CNAS, 2006, p. 71); e de impulsionar Programas de

Apadrinhamento e de outros, voltados ao fortalecimento da autonomia dos adolescentes e jovens. Também ressaltou a necessária implantação no país das Repúblicas para o atendimento aos jovens egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, como suporte à transição para a vida autônoma.

#### 4.2.2. Principais Apontamentos para Subsidiar a Atualização do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

A fim de facilitar os trabalhos na etapa de atualização, abaixo, serão sintetizados os principais aspectos apontados pelos participantes dentre o *que ainda precisa ser feito*, considerando, de forma complementar, o *que menos avançou*.

**a) Implementar Serviços de Acolhimento em Famílias Acolhedoras e realizar a transição gradativa da prevalência do modelo de acolhimento institucional para o familiar:** assegurar a preferência ao acolhimento em Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras, conforme previsão no ECA (1990); superar a cultura da institucionalização e fortalecer a cultura do acolhimento em famílias acolhedoras; divulgar mais esse serviço para a sociedade em geral; implementar uma transição gradativa da modalidade de oferta - do acolhimento institucional para o familiar - com financiamento, metas para implantação de SFA, com qualidade e limitação de novas vagas em acolhimento institucional; priorizar essa modalidade na atualização do PNCFC, inclusive para acolhimentos mais prolongados; e incentivar a implementação desse serviço e ampliar cobertura de oferta no país, sobretudo em municípios pequenos. Também foi identificada a necessidade de se apoiar a implementação de SAF com qualidade, equipe própria e especializada, preparação e formação continuada, orientações e metodologia adequada; destinar mais suporte às famílias acolhedoras (preparação e incentivos financeiros) e construir matriz avaliativa e de indicadores de qualidade.

**b) Fortalecer a autonomia e a preparação dos adolescentes para o desligamento, implementar Repúblicas e apoiar os jovens que atingem a maioria nos serviços de acolhimento:** potencializar o trabalho com adolescentes para o fortalecimento da autonomia e o desligamento gradativo, com PIA; assegurar o acesso à educação e aos apoios diversos para

a preparação e a inclusão no mundo do trabalho (formação, capacitação profissional, acesso a estágios, Programa Jovem Aprendiz, Primeiro Emprego e empreendedorismo); estabelecer parcerias entre setor público e privado para ampliar as oportunidades de participação no mundo do trabalho aos adolescentes em serviços de acolhimento e jovens egressos; criar programa nacional com incentivos fiscais para a contratação de egressos e destinar recursos da Política de Assistência Social para potencializar a atenção a adolescentes em serviços de acolhimento e a jovens egressos. Também pontuaram o suporte e o acompanhamento após o desligamento; as medidas necessárias para apoio à moradia; e a implementação de Repúblicas, regionalizadas por Comarca, com equipe especializada e própria e metodologia específica, que contemple convívio social, suporte emocional, educação financeira e autossustentabilidade e aluguel social.

**c) Reordenar serviços de acolhimento:** superar a cultura da institucionalização, disseminar a cultura de defesa do direito de crescer em família e fomentar alternativas ao modelo institucional; investir na modalidade de acolhimento em casas-lares, com cuidador residente; limitar a criação de vagas na modalidade abrigo institucional; municipalizar os serviços de acolhimento; ampliar a cobertura de oferta, sobretudo, nos municípios do interior e nas regiões Norte e Nordeste; assegurar maior frequência de visitas das famílias, para fortalecer vínculos familiares; ampliar oportunidades de participação social, de lazer, cultura e convívio para além do serviço de acolhimento; fortalecer a visibilidade social positiva de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento e o envolvimento da sociedade na promoção da convivência comunitária; aprimorar o debate e as ações voltadas à garantia do direito à convivência comunitária e de liberdade de crença e religião; criar matriz avaliativa e indicadores de qualidade; assegurar orçamento público e recursos condizentes na Política de Assistência Social para manutenção dos serviços de acolhimento e debater a guarda subsidiada.

**d) Qualificar a atenção às especificidades nos serviços de acolhimento.** Nesse sentido, foram destaques: i. a necessidade de assegurar profissionais mais especializados e metodologias para o trabalho de equipes técnicas e cuidadores nos serviços de acolhimento, com atenção às especificidades; ii. a atenção a adolescentes: com transtorno mental, situação de rua, dependência química e cumprimento de MSE, por meio de metodologias

específicas e de serviços específicos (no caso de dependência química), a fim de assegurar atendimento mais qualificado a estas demandas; iii. a oferta de acolhimento conjunto mãe-criança, para situações específicas de maior vulnerabilidade (drogadição, situação de rua etc.), com equipe especializada para a proteção, avaliação cuidadosa e decisão segura quanto à manutenção dos vínculos e do convívio; iv. a manutenção dos vínculos entre grupos de irmãos, com oferta de serviços de acolhimento na rede que atendam conjuntamente os grupos de irmãos, a exemplo das casas-lares, e a atenção qualificada a povos indígenas, migrantes e crianças e adolescentes em situação de rua.

**e) Compor recursos humanos e capacitar e valorizar os trabalhadores dos Serviços de Acolhimento.** Nesse sentido, foram destaques: a composição de equipes especializadas e exclusivas, em quantitativo condizente; as condições de trabalho adequadas, a remuneração e a prevenção da rotatividade; o apoio psicológico e os cuidados com a saúde mental dos cuidadores; o reconhecimento do papel dos cuidadores junto aos acolhidos e a valorização de sua escuta na tomada de decisão, baseada no superior interesse da criança e do adolescente; a normatização de critérios técnicos para a seleção de coordenadores; a educação permanente das equipes e coordenadores em temas mais necessários (cuidados diários e relacionamento com os acolhidos; as práticas educativas; o manejo adequado com o desenvolvimento da sexualidade e com situações como violências, traumas, uso, abuso ou dependência de álcool ou outras drogas; metodologias de construção do PIA e PPP) e o diálogo sistemático entre equipes dos serviços de acolhimento e Justiça.

**f) Assegurar cuidados com a subjetividade e a proteção a direitos e ao desenvolvimento dos acolhidos:** registrar, preservar e trabalhar com a história de vida de cada criança e adolescente acolhido, com implantação do Projeto Fazendo Minha História; ampliar conhecimentos sobre cuidados com saúde mental dos acolhidos; implementar Projeto Atitude Adotiva, em parceria com GAAs, para escuta, acolhimento e compreensão mais sensível dos acolhidos e prevenção de violências; abordar a educação sexual nos serviços de acolhimento, para as crianças e os adolescentes aprenderem a denunciar abusos; respeitar a infância e a adolescência como fase peculiar e apoiar o desenvolvimento integral, potencializando habilidades e propiciando o acesso a direitos e à rede de serviços (saúde, educação,

convivência comunitária, esporte, lazer etc.); assegurar profissionais mais especializados e metodologias de trabalho para atenção às necessidades individuais e mais subjetivas das crianças e dos adolescentes, incluindo dificuldades de aprendizagem e proteção ao desenvolvimento psicológico e emocional; assegurar cuidados com a saúde mental no trato cotidiano e acesso a profissionais especializados (psiquiatra e psicólogos); assegurar a participação da criança e do adolescente na elaboração do PIA e sua preparação para o desligamento, em razão da reintegração familiar, colocação em adoção ou maioridade.

**g) Fiscalizar, monitorar e avaliar o atendimento nos Serviços de Acolhimento:** aprimorar estratégias de fiscalização, monitoramento e avaliação para qualificar a oferta; criar instrumentos e indicadores para o monitoramento; acompanhar a resolução de inadequações; adotar medidas para prevenir e investigar situações de violação de direitos nos serviços de acolhimento, por parte de profissionais ou entre acolhidos (de liberdade de crença e religião, uso de castigos; trabalho infantil etc.) e criar comissão para investigar abusos e maus-tratos nos serviços de acolhimento.

**h) Assegurar a tomada de decisão orientada pelo superior interesse da criança e do adolescente:** garantir a participação da criança e do adolescente e de sua família na elaboração do PIA, nas audiências concentradas e nas decisões, sobretudo em relação à reintegração familiar, destituição do poder familiar, adoção e desligamento do serviço de acolhimento em razão da maioridade; priorizar o superior interesse da criança e do adolescente na tomada de decisões, assegurando que o mesmo não seja prejudicado em favor, unicamente, do interesse dos adultos. Para a avaliação quanto à reintegração familiar foi observada a necessidade, ainda, de definir critérios a serem considerados como: vínculos afetivos e de afinidade; motivação, real interesse e condições dos familiares para se responsabilizarem pelos cuidados; idade do acolhido e limite de tempo. Quanto à destituição do poder familiar, foi igualmente apontado que é preciso considerar critérios para a avaliação da destituição do poder familiar, como qualidade das relações, investimento realizado na reintegração familiar, tempo de afastamento e idade da criança e do adolescente.

**i) Estruturar o trabalho com a reintegração familiar e prevenir o retorno aos serviços de acolhimento:** estruturar programas efetivos para o trabalho com a reintegração familiar visando ao fortalecimento de vínculos, à mudança nas relações e à superação das situações que motivaram o acolhimento; assegurar preparação e acompanhamento da família e da criança/adolescente ao longo de todo o processo (antes, durante e após), sobretudo, no caso de reintegração com a família extensa; considerar critérios para evitar investimento em reintegrações malsucedidas, como limite de tempo, vínculos de afetividade e afinidade e o real interesse e condições dos familiares; avaliar e monitorar de forma mais efetiva a reintegração na família extensa; observar a legislação no que diz respeito à exigência de vinculação afetiva prévia para a reintegração familiar com a família extensa e considerar, ainda, critérios para encerrar tentativas, de modo a prevenir situações de retorno ao serviço de acolhimento; adotar metodologias para o desligamento gradativo; acompanhar as famílias de origem por meio dos CRAS (PAIF) e CREAS (PAEFI) e da atuação de psicólogos e assistentes sociais; fortalecer e articular políticas de apoio às famílias visando à reintegração familiar (geração de trabalho e renda, formação profissional, educação, saúde mental etc.); e assegurar procedimentos para o acompanhamento e a avaliação das reintegrações pelo Judiciário. Estes aspectos foram apontados como necessários para prevenir reintegrações malsucedidas e retornos ao serviço de acolhimento. Os participantes enfatizaram, ainda, que é preciso coletar dados e realizar estudos sobre as reintegrações malsucedidas - com a família natural e extensa - com indicação do período compreendido entre desligamento e retorno.

**j) Fortalecer Programas de Apadrinhamento Afetivo:** implantar, divulgar e fortalecer estes Programas, com seu reconhecimento como política pública; normatizar critérios e parâmetros para sua realização; e construir diretrizes metodológicas, abrangendo mobilização e sensibilização, seleção, cadastramento, capacitação e acompanhamento. Além do Apadrinhamento Afetivo, alguns participantes apontaram a necessidade de também implementar Programas de Apadrinhamento Profissional e Financeiro.

**k) Levantar dados, informações e sistematizar pesquisas e indicadores:** realizar estudos e pesquisas e construir indicadores; melhorar a coleta de dados e informações sobre serviços de acolhimento institucional e familiar; compatibilizar diferentes sistemas que capturam estas informações

(SNA, MP e SUAS) e aprimorar coleta de informações no SNA para superar discrepâncias (a exemplo de inclusão de dados de serviços que não são de acolhimento; inclusão de família acolhedora como serviço etc.).

**l) Fortalecer a intersetorialidade, o trabalho em rede e qualificar o atendimento:** assegurar a oferta de serviços para crianças, adolescentes e famílias; qualificar o atendimento, com equipes, educação permanente etc.; potencializar o trabalho em rede para a atenção a situações de violações de direitos, com trocas sistemáticas, acompanhamento adequado, construção dos encaminhamentos mais indicados e avaliação da aplicação da medida protetiva de acolhimento; fortalecer o trabalho em rede no apoio à reintegração familiar.

**m) Estruturar e qualificar a atuação do Sistema de Justiça:** investir nas áreas da Infância e da Juventude do Poder Judiciário, MP e DP e assegurar a prioridade absoluta; implantar VIJs exclusivas, com equipes interprofissionais especializadas e exclusivas; compor recursos humanos com perfil e investir na sua qualificação e educação permanente (Judiciário, MP e DP); assegurar maior diálogo entre equipes do Judiciário com a rede de proteção para análise e encaminhamentos mais adequados caso a caso e fortalecer e assegurar as audiências concentradas.

### 4.3. Adoção Centrada no Superior Interesse da Criança e do Adolescente

#### 4.3.1. A abordagem no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

O PNCFC (2006) aborda a concepção da adoção a partir da perspectiva jurídica e relacional. Do ponto de vista jurídico, enfatizou a excepcionalidade da medida – quando constatada a impossibilidade de reintegração do convívio com a família de origem – e sua aplicação privativa pela autoridade judiciária, ouvido o MP, por meio de procedimentos legais previstos no ECA (1990). Em relação ao caráter excepcional, destacou que o encaminhamento para adoção e a destituição do poder familiar devem estar baseados em estudo psicossocial, com recomendação técnica, realizado preferencialmente pela equipe interprofissional da Justiça da Infância e da Juventude, envolvendo a criança, o adolescente, a família de origem e os profissionais dos serviços de acolhimento. Nestes processos,

pontuou a necessidade de se assegurar o acesso da família de origem e dos adotantes à DP.

Visando prevenir o prolongamento desnecessário da permanência no serviço de acolhimento, o PNCFC (2006) apontou a exigência de processo judicial e do acompanhamento pelo Judiciário de todas as crianças e de todos os adolescentes em serviços de acolhimento. Entre as questões problematizadas pelo PNCFC (2006) à época, merece destaque o contingente de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento sem processo judicial, identificados pela pesquisa realizada pelo IPEA (Silva, 2004).

Em relação à possibilidade de adoção a situação também é dramática, uma vez que dentre as crianças e adolescentes abrigadas nas instituições pesquisadas, apenas 10,7% estavam judicialmente em condições de serem encaminhados para a adoção. Além disso, apenas metade desses meninos e meninas (54%) abrigados tinha processo judicial. A outra metade, por certo, lá estava sem o conhecimento do judiciário (CONANDA e CNAS, 2006, p 64).

Outra questão problematizada à época foi a das adoções realizadas sem entrega intermediada pela Justiça, conforme previsão no ECA (1990), indicando a necessidade de se fortalecer a adoção legal.

Um problema que ainda ocorre no país são as entregas diretas de crianças para adoção, sem a mediação da Justiça - procurada mais tarde tão somente para regularizar a situação do ponto de vista legal. Estas adoções, chamadas de “adoções prontas” ou “adoção Intuito Persona” inviabilizam que a excepcionalidade da medida seja garantida e, portanto, que a adoção esteja de fato voltada à defesa do interesse superior da criança e do adolescente. Ainda mais grave que a “adoção pronta” é a “adoção à brasileira”, crime previsto no Art. 242 do Código Penal, que poderá, dependendo da situação, concorrer com outros tipos (Art. 237 a 239 do ECA) (CONANDA e CNAS, 2006, p. 45).

O PNCFC (2006) elencou algumas medidas importantes para a conscientização da sociedade acerca da entrega legal, com disseminação de informações, desconstrução de mitos e preconceitos relacionados e prevenção do abandono. Nessa direção, destacou a importância de abordagem adequada, sobretudo, no campo da Justiça da Infância e da Juventude,

da Saúde e Assistência Social, das mulheres que manifestam o interesse de entregar o filho em adoção. Ressaltou a importância também dos cuidados com as mães que entregam o filho em adoção, com encaminhamentos aos serviços que se mostrarem necessários.

Em consonância com a legislação, o PNCFC (2006) abordou a adoção como direito da criança e do adolescente, de integração a uma nova família como filho, em condições de igualdade jurídica com os filhos biológicos. Nos casos em que a adoção se mostrar a melhor medida para a criança e o adolescente, o PNCFC pontuou que os procedimentos na Justiça precisam ser ágeis. Enfatizou, ainda, a necessidade de uma mudança de cultura, com afirmação da adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente. Assim, defendeu a realização da adoção, por meio dos procedimentos legais, previstos no ECA (1990), de modo a assegurar que a medida atenda ao superior interesse da criança e do adolescente e seja direcionada à garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes que aguardam adoção e que não correspondem ao perfil, predominantemente, buscado pelos adotantes - como grupos de irmãos, crianças maiores e adolescentes, negros, com deficiência ou com necessidades específicas de saúde.

Não se trata mais de procurar “crianças” para preencher o perfil desejado pelos pretendentes, mas sim de buscar famílias para crianças e adolescentes que se encontram privados da convivência familiar. Isso pressupõe o investimento na conscientização e sensibilização da sociedade acerca desse direito das crianças e adolescentes e no desenvolvimento de metodologias adequadas para a busca ativa de famílias adotantes. Trata-se, portanto, de investir para que a adoção seja o encontro dos desejos e prioridades da criança e do adolescente com os desejos e prioridades dos adotantes e ocorra em consonância com os procedimentos legais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. (CONANDA e CNAS, 2006, p.73)

Um dos principais resultados almejados pelo PNCFC (2006), para o fortalecimento da adoção legal, corresponde à construção de Cadastro Nacional de Adoção, incluindo registros de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e de pretendentes, a fim de facilitar a comunicação entre a Justiça da Infância e Juventude nas diversas regiões do país e a realização de ações de Busca Ativa, dentre outros aspectos.

Com base na defesa da adoção legal, segura e voltada ao superior interesse da criança e do adolescente, o PNCFC (2006) reconheceu também a dimensão relacional da adoção. Assim, abordou: a exigência de habilitação prévia dos pretendentes; a importância da preparação dos envolvidos, inclusive, dos adotandos; de aproximação gradativa e do acompanhamento do estágio de convivência, visando apoiar a construção de vinculações afetivas positivas e da relação de parentalidade e filiação. Nesse sentido, destacou o papel das equipes interprofissionais da Justiça da Infância e da Juventude, dos profissionais dos serviços de acolhimento e do apoio dos GAAs. Enfatizou, ainda, a necessidade de se viabilizar a expressão e a participação da criança e do adolescente na tomada de decisão que os envolvem, as despedidas no serviço de acolhimento e os registros, inclusive fotográficos, durante o período do acolhimento.

Finalmente, um dos objetivos do PNCFC (2006) relaciona-se diretamente a esta dimensão:

Aprimorar os procedimentos de adoção nacional e internacional, visando: a) estimular, no País, as adoções de crianças e adolescentes que, por circunstâncias diversas, têm sido preteridos pelos adotantes – crianças maiores e adolescentes, com deficiência, com necessidades específicas de saúde, afrodescendentes ou pertencentes a minorias étnicas, dentre outros; b) investir para que todos os processos de adoção no País ocorram em consonância com os procedimentos legais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente; e c) garantir que a adoção internacional ocorra somente quando esgotadas todas as tentativas de adoção em território nacional, sendo, nestes casos, priorizados os países que ratificaram a Convenção de Haia. (CONANDA e CNAS, 2006, p. 75)

#### 4.3.2. Principais Apontamentos para Subsidiar a Atualização do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

A fim de facilitar os trabalhos na etapa de atualização, abaixo, serão sintetizados os principais aspectos apontados pelos participantes entre o *que ainda precisa ser feito*, considerando, de forma complementar, o *que menos avançou*.

**a) Aprimorar a legislação federal, com previsão em lei federal:** do uso do nome afetivo e da instalação de placas informativas sobre Entrega Voluntária em estabelecimentos de Saúde, aspectos já previstos em algumas legislações estaduais; e da visibilidade positiva e da Busca Ativa de famílias para crianças e adolescentes que aguardam adoção, sem pretendentes no SNA;

**b) Ampliar a divulgação sobre a Entrega Voluntária e aprimorar procedimentos relacionados:** ampliar a divulgação sobre a Entrega Voluntária, como direito da mulher - inclusive com placas informativas nos estabelecimentos de Saúde, em âmbito nacional - visando à mudança cultural, com superação da visão no senso comum da entrega como “crime”. Estes avanços foram apontados como fundamentais para prevenir situações que coloquem em risco a criança, como a entrega direta, o infanticídio, o abandono seguido de morte e a institucionalização precoce. Além destes aspectos, os resultados apontaram, ainda, que é preciso:

- **Aprimorar o apoio às gestantes que manifestem interesse em entregar o filho para adoção:** fortalecer as políticas públicas de Assistência Social, Saúde (Planejamento Familiar, Saúde Mental, Saúde da Mulher) e geração de trabalho e renda para suporte a estas mulheres; e estruturar atendimento por equipe multidisciplinar, com assistência social, psicológica, jurídica e médica à gestante, para orientações e encaminhamentos adequados e apoio para a superação de dificuldades e a decisão segura;

- **Qualificar as intervenções na entrega voluntária:** definir parâmetros para Programas de Entrega Voluntária, com diretrizes, intersetorialidade, fluxos, apoio e acompanhamento da mulher, incluindo SUAS, SUS, Sistema Prisional, Judiciário; e ampliar a divulgação, sensibilização e formação continuada de profissionais, principalmente da Saúde e Assistência Social, para o atendimento adequado e humanizado das mulheres que manifestem o desejo de entregar o filho em adoção, visando à superação de práticas permeadas por críticas e julgamentos morais

**c) Fortalecer a mudança de cultura em relação à adoção:** fortalecer a cultura da adoção centrada no superior interesse da criança e do adolescente; sensibilizar, mobilizar, divulgar e debater o tema com a sociedade

de forma contínua, visando reduzir preconceitos, favorecer as adoções necessárias e discutir questões como “adoção aberta” e *“intuitio personae”*; disseminar o PNCFC e a legislação relacionada; ampliar conhecimentos dos professores e fortalecer a abordagem da adoção na Educação como tema transversal.

**d) Aprimorar a tomada de decisão com base no superior interesse da criança e do adolescente:** fortalecer a cultura de defesa do superior interesse da criança e do adolescente na tomada de decisão acerca da reintegração ou colocação em adoção; assegurar a participação e a escuta da criança e do adolescente nos casos de destituição do poder familiar, de adoção e, sobretudo, de reintegração familiar com a família extensa sem vínculos; cumprir prazos (previstos em lei e acordados nas audiências concentradas) e assegurar agilidade na tomada de decisão quanto à reintegração familiar ou adoção; capacitar os operadores do direito, para superar interpretações equivocadas do ECA (1990) e *“concepções menoristas”*; superar o *“biologicismo”* e a insistência em reintegrações familiares que não estão voltadas ao superior interesse da criança e do adolescente e que levam à sua revitimização; e possibilitar maior controle social dos processos de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, com participação da sociedade civil.

Em relação à destituição do poder familiar, foram observados, entre o *que ainda precisa ser feito*: sistematizar procedimentos para a avaliação de sua necessidade, para assegurar o superior interesse da criança e do adolescente; quando se concluir pela necessidade de destituição do poder familiar, garantir agilidade nos processos; e observar na atuação da DP e de advogados a prioridade absoluta e o superior interesse da criança e do adolescente.

**e) Fortalecer a estruturação e a atuação do Poder Judiciário na área da Infância e da Juventude:** ampliar as Varas da Infância e da Juventude exclusivas ou Varas Regionais e definir arranjos específicos para as localidades que não contam com cobertura; garantir recursos materiais necessários aos trabalhos; construir fluxos de trabalho e materiais teóricos e práticos para apoiar a atuação; fomentar/normatizar a composição de equipes profissionais especializadas e exclusivas, realizar concursos e assegurar esses profissionais, em número adequado, qualificados, capacitados e com afinidade nas Coordenadorias e VIJ, com destaque para municípios do interior;

normatizar parâmetros acerca do perfil de magistrados para a área; ofertar formação continuada para magistrados e servidores; criar Câmaras recursais especializadas em Infância e Juventude nos estados; prever em normativa a participação dos GAAs no apoio à preparação e formação dos pretendentes à adoção; e efetivar o cumprimento do Provimento do CNJ nº 36, de 05 de maio de 2014. Quanto ao SNA, os participantes apontaram *que ainda é preciso* ampliar a divulgação e a capacitação dos servidores que o operam; fortalecer a alimentação/atualização correta e sistemática dos dados, especialmente, nas Comarcas do interior; assegurar a transparência dos dados; fortalecer a inclusão da Busca Ativa no SNA e avançar em monitoramento e pesquisas, com base no banco de dados do Sistema.

**f) Prevenir as adoções malsucedidas:** fortalecer a preparação adequada dos pretendentes, das crianças e dos adolescentes e o acompanhamento no estágio de convivência e no pós-adoção, como política pública, em parceria com os GAAs, sobretudo, nos casos das “adoções necessárias”; coletar dados e estudar as situações de “devolução” para compreendê-las melhor e fortalecer sua prevenção.

**g) Fortalecer a visibilidade positiva das crianças e dos adolescentes em serviços de acolhimento e a Busca Ativa:** fortalecer a visibilidade positiva de crianças e adolescentes com perfil de mais difícil colocação em adoção; prever em lei, fortalecer, ampliar e qualificar os programas de Busca Ativa, com ações seguras, considerando experiências bem-sucedidas; definir parâmetros nacionais para a Busca Ativa e elaborar orientações técnicas, com procedimentos técnicos e jurídicos; incluir estes programas no SNA, com cadastramento dos envolvidos; avaliar a possibilidade de unificação nacional destes programas, a exemplo do A.DOT; fortalecer o apoio dos GAAs a esses programas, com o maior preparo dos envolvidos; fomentar a divulgação e a desmistificação para a população geral e o âmbito jurídico, para superar resistências e construir matriz avaliativa e de indicadores para avaliação destes programas.

**h) Fortalecer a preparação para a adoção e o acompanhamento no Estágio de Convivência no pós-guarda e no pós-adoção:** unificar e ou elaborar normativa nacional com orientações técnicas e parâmetros para a preparação para a adoção, abordando aspectos como papel dos GAAs, cursos preparatórios (atividades, conteúdo, carga horária) e participação

dos pretendentes nas reuniões dos GAAs; aprimorar a habilitação, com avaliação social e psicológica em todos estes processos, capacitação dos operadores do direito e das equipes interprofissionais e definição de carga horária; definir e instituir sistemática de estudos de caso e formação continuada para aprimorar os processos de adoção; qualificar a preparação dos pretendentes, das crianças e dos adolescentes e das equipes dos serviços de acolhimento para apoio a esses processos; aprimorar o estágio de convivência com atividades interativas que favoreçam a aproximação gradativa; assegurar o acompanhamento no estágio de convivência, no pós-guarda e no pós-adoção, com parceria entre os GAAs e VIJ, especialmente nos casos das “adoções necessárias”;

**i) Preparar a criança e o adolescente para a adoção e o desligamento do serviço de acolhimento:** assegurar respeito ao seu tempo, aproximação gradativa com os pretendentes, preparação das equipes dos serviços de acolhimento e acompanhamento no período de adaptação; revisar as *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes* (2009) para incluir orientações em relação a este tema;

**j) Fortalecer e ampliar os GAAs e seu reconhecimento:** intensificar o reconhecimento, a valorização e a qualificação dos GAAs, com sua integração ao SGD; ampliar a cobertura dos GAAs, com implementação de pelo menos um GAA por comarca (de abrangência municipal ou regional) e utilização do formato virtual; fortalecer as parcerias dos GAAs com o Judiciário, conforme Provimento do CNJ nº 36 de 2014 e também com o Poder Executivo; fortalecer o papel dos GAAs no apoio à preparação de pretendentes à adoção, que exige equipe técnica especializada, na troca de experiências e no apoio aos pais adotivos, na Busca Ativa para as “adoções necessárias”; no suporte ao acompanhamento no pós-adoção, em médio e longo prazo, para prevenir desistências/devoluções; e na preparação das famílias acolhedoras; qualificar a atuação dos GAAs, com padronização e apoio a seu trabalho, com recursos públicos para incentivo à sua implementação e atividades.

**k) Fortalecer a intersetorialidade e o trabalho em rede:** integrar e qualificar a atuação da rede junto às adoções necessárias, com apoio e acompanhamento, construção de fluxos, diretrizes, metodologias e programas para o trabalho articulado na preparação, envolvendo serviços de

acolhimento, VIJ e GAAs; assegurar capacitação permanente para Conselhos Tutelares e profissionais que atuam no Sistema de Justiça; fortalecer a integração entre Sistema de Justiça e outros atores da rede, com definição de papéis de cada ator e prevenção da sobrecarga aos CREAS.

Os participantes pontuaram, ainda, a necessidade de se avançar: em estudos e pesquisas que possam subsidiar o aprimoramento de práticas nessa área – com destaque para as situações de devolução na reintegração familiar e na adoção – e em sua maior divulgação, assim como na disseminação de Boas Práticas; no desenvolvimento de instrumentos padronizados – como escalas e protocolos para apoiar intervenções técnicas; na elaboração e implementação de Planos de Convivência em âmbito local; e na redução do hiato entre normativas e realidade.

## 05 Comentários Finais

A análise dos dados do *que mais avançou*, *o que menos avançou* e *o que precisa ser feito* reflete a percepção dos participantes acerca das dimensões avaliadas. A sistematização dos resultados denotou uma visão sistêmica dos participantes acerca do direito à convivência familiar e comunitária, baseada em uma relação intrínseca e interdependente entre as dimensões avaliadas. Em todas as dimensões, observou-se preocupação central com a proteção do superior interesse da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral saudável, sendo recorrente as referências à proteção de seu desenvolvimento emocional e da saúde mental. Os resultados apontaram avanços importantes, com alteração da realidade, a partir de 2006, época da aprovação do PNCFC (2006), bem como convergências com resultados almejados com sua implementação. Além disso, indicaram desafios e uma linha de aprimoramentos com apontamentos futuros, que devem ser considerados nos debates na etapa de atualização do PNCFC. Assim, conclui-se que o estudo atingiu seu objetivo e, além disso, construiu conhecimentos importantes para o país, que poderão subsidiar outras iniciativas para além da atualização do PNCFC.

# Referências

ANGAAD. **O que é um Grupo de Apoio à Adoção?** Disponível em: <https://www.angaad.org.br/portal/o-que-e-um-grupo-de-apoio-a-adocao-gaa/> Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8069.htm) Acesso em: 10 fev. 2022

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.** Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/12010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12010.htm) Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece regime jurídico das parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 126, p. 1, 01 ago. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/13019.htm) Acesso em: 06 mar. 2022

BRASIL. **Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/13509.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/13509.htm) Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03//\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm) Acesso em 25.03.2022. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 2004. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf) Acesso em 06 mar. 2022.

CENTRO DE ACOLHIMENTO DE RIBEIRÃO PRETO (Carib). São Paulo. site. Disponível em: <https://www.carib.org.br/> Acesso em: 26 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 23, de 27 de Setembro de 2013. Aprovar critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada e do Reordenamento de Serviços de Acolhimento para crianças, adolescentes e jovens de até vinte e um anos, no âmbito dos municípios e Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, D.F., 30 set. 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-23-de-27-de-setembro-de-2013/> Acesso em: 28 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 225 p. 1-43, 25 nov. 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf) Acesso em: 26 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL e CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução CNAS e CONANDA nº 1, de 18 de junho de 2009. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília, CNAS e CONANDA, 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-alcolhimento.pdf) Acesso em: 28 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento do CNJ nº 32, de 24 de junho de 2013**. Dispõe sobre as audiências concentradas nas Varas da Infância e Juventude; Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento\\_32\\_24062013\\_07052014140541.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_32_24062013_07052014140541.pdf) Acesso em: 06 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento CNJ nº 36, de 05 de maio de 2014**. Dispõe sobre a estrutura e procedimentos das Varas da Infância e da Juventude. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento\\_36\\_05052014\\_07052014134459.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_36_05052014_07052014134459.pdf) Acesso em: 06 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ nº 289, de 14 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a implantação e funcionamento do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA e dá outras providências. Brasília, CNJ, 2019. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_289\\_14082019\\_15082019141539.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_289_14082019_15082019141539.pdf) Acesso em: 06 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA) e CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução CONANDA e CNAS nº 1/2006. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, CONANDA e CNAS, 2006. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Plano\\_Defesa\\_CriançasAdolescentes%20.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf) Acesso em: 11 fev. 2020.

GOFFMAN, E. 1999. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1987. INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA. **Fazendo Minha História: guia de ação para abrigos e colaboradores**. São Paulo: Instituto Fazendo História, 2008. Disponível em: <https://www.fazendohistoria.org.br/fazendo-minha-historia> Acesso em: 06 mar. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: HUCITEC ed. 13, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria MS nº 121, de 25 de janeiro de 2012. **Institui as Unidades de Acolhimento – para adultos e para crianças e adolescentes – com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool ou outras drogas**. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0121\\_25\\_01\\_2012.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0121_25_01_2012.html) Acesso em: 06 mar. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME e MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos.** Brasília: MDS e MS, 2016 (Nota Técnica, n. 1).

PEREIRA, J. M. F. BONFIM, M. J. C. (orgs). **Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária na perspectiva de representantes do Sistema de Justiça.** Brasília, Ministério da Cidadania/Secretaria Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional das Defensoras e dos Defensores, 2022.

RAMOS, M. P; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública.** Rio de Janeiro ano 46, n. 5, p.1271-1294, set./out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWg154mdx3R7cnP/abstract/?lang=pt> Acesso em: 11 fev. 2020.

REDE SUAS: Comunica SUS. Publicado por Rede SUAS. Disponível em: <https://www.youtube.com/c/ComunicaSUAS/videos>. Acesso em: 21 fev. 2022.

SANTOS, P. S. P. **Como montar um Grupo de Apoio à Adoção.** Uberlândia: Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção, 2020. Disponível em: [www.angaad.org.br](http://www.angaad.org.br) Acesso em: 06 mar. 2022.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, MOVIMENTO NACIONAL PRÓ-CONVICÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA. **Oficinas participativas para avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília, DF: Ed. dos Autores, 2022

SILVA, E. R. A. (Coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

WEBER, L. N. D. **Programa de Qualidade na Interação Familiar (PQIF).** Curitiba: Juruá, 2018

**angaad**  
associação nacional de  
grupos de apoio à adoção

MINISTÉRIO DA  
CIDADANIA



ISBN: 978-65-00-58629-9

CD



9 786500 586299