



CIÊNCIAS
SOCIAIS E
POLÍTICAS

NOTA TÉCNICA
Nº 37/ 2023

Reordenamento das unidades de acolhimento de crianças e adolescentes



Otávio Debien Andrade

N 37.



DIRETORIA GERAL

Rafael Fonseca Dayrell Farinha

DIRETORIA DO PROCESSO LEGISLATIVO

Lucas Leal Esteves

DIVISÃO DE CONSULTORIA LEGISLATIVA

Marcelo Mendicino

CAPA

Larissa Metzker

Gustavo Ziviani

Yasmin Schiess

Seção de Criação Visual

Superintendência de Comunicação

Institucional

AUTORIA

Otávio Debien Andrade

Consultor Legislativo em Ciências Sociais e

Políticas

CONTATO: divcol@cmbh.mg.gov.br

URL: www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes

Conforme a Deliberação da Mesa Diretora nº 3, de 2011, compete à Divisão de Consultoria Legislativa, entre outras atividades, elaborar textos técnicos, artigos, relatórios e outras peças informativas, bem como prestar assessoramento técnico às comissões, à Mesa Diretora e aos vereadores. Todos os Estudos e Notas Técnicas são produzidos em atendimento a solicitação de vereadora, de vereador, de comissão ou da Mesa Diretora.

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de Belo Horizonte ou da sua Divisão de Consultoria Legislativa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ANDRADE, Otávio Debien. **Nota Técnica nº 37/2023**: Reordenação das unidades de acolhimento de crianças e adolescentes. Belo Horizonte: Divisão de Consultoria Legislativa/Câmara Municipal de Belo Horizonte, abril de 2023. Disponível em: www.cmbh.mg.gov.br/A-Camara/publicacoes. Acesso em: 08 fev. 2024.



CIÊNCIAS
SOCIAIS E
POLÍTICAS

NOTA TÉCNICA
Nº 37/ 2023

Reordenamento das unidades de acolhimento de crianças e adolescentes

Otávio Debien Andrade

N 37.

**NOTA TÉCNICA****Audiência Pública – Requerimento de Comissão nº 721/2023*****Dados da Audiência Pública***

Tema da Audiência Pública: discutir a reordenação, realizada pela PBH, das unidades de acolhimento de crianças e adolescentes, com supressão de unidades e de vagas, que segundo decisão da Vara Cível da Infância e da Juventude da Comarca de Belo Horizonte de 29/03/23 fere decisões judiciais transitadas em julgado.

Comissão: Comissão de Administração Pública

Autoria do requerimento: Vereadora Flávia Borja e Vereador Uner Augusto

Data, horário e local: 19/04/2023, às 13:30h, no Plenário Camil Caram

Histórico da questão

No último dia 5 de abril, foi realizada audiência pública na Comissão do Trabalho, da Previdência e da Assistência Social da Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG para discussão do mesmo tema. Na ocasião, foram feitos questionamento, por parte de representantes de entidades que prestam o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes de forma conveniada à Prefeitura Municipal, a respeito do reordenamento que está sendo promovido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania - SMASAC na rede de proteção social de alta complexidade para a criança e o adolescente. Em seguida, a SMASAC teve a oportunidade de responder aos questionamentos e dar ciência a todos dos objetivos e do contexto em que o reordenamento desse serviço está se dando. Considerando que se trata do mesmo objeto da audiência proposta na CMBH, será feito o resumo do histórico do caso que se extrai daquela reunião na ALMG.

Histórico segundo o Ministério Público

Segundo foi informado pela 23ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, em nota enviada à presidente da citada comissão da ALMG, aquela



promotoria constatou, no ano de 2010, um reiterado descumprimento das normas técnicas que regulamentaram a Política Municipal de Acolhimento Institucional em Belo Horizonte. Na oportunidade, com base nas informações colhidas e nos procedimentos preparatórios, no qual verificou-se a violação da Resolução Conjunta nº 01 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, foi ajuizada, ainda no mesmo ano, a ação civil pública nº 2364932. Foi requerido ao Poder Judiciário a estruturação da política municipal de acolhimento institucional, através da criação de uma central de vagas e da dotação pelo município de Belo Horizonte, que se mostravam insuficientes para garantir em todas as suas unidades de acolhimento conveniadas ou não, o quadro de RH mínimo, alimentação, estrutura física e mobiliário padrão, tudo conforme o previsto nas normativas técnicas. Em 7 de dezembro de 2010, foi concedida liminar determinando a regularização do município em todas as suas unidade de acolhimento, com adequação, a cada 6 meses, da logística de atendimento, de sorte a manter o equilíbrio entre a oferta, demanda, custos financeiros, repasse e pessoal técnico, utilizando-se e aplicando-se os procedimentos constantes do resumo executivo das normas do SUAS, de forma que todas as entidades, conveniadas ou não, pudessem manter o equilíbrio financeiro adequado ao fim a que se destinam, sem prejuízo à efetivação e criação constante e ininterrupta das vagas nas diversas faixas etárias, obrigação ainda vigente com seu trânsito em julgado.

Não obstante, considerando o descumprimento de Belo Horizonte de tais obrigações de forma geral, inclusive com a falta de vagas nas unidades de 0 a 6 anos de idade, e especificamente, na unidade Capela Casa de Acolhida, foi também ajuizada pela Promotoria, em 30/07/2014, ação civil pública requerendo a regularização do quadro de recursos humanos, da estrutura física e do número de acolhidos na unidade de 0 a 6 anos de idade. O município foi novamente condenado em primeira instância a regularizar a situação de modo a, em 120 dias, providenciar a ampliação de vagas para crianças na referida faixa etária nas unidades de acolhimento institucional, atendendo à resolução do CNAS e do CONANDA, sob pena de multa diária de R\$ 500,00, limitadas a R\$ 10.000,00, o que foi também confirmado em todas as instâncias, e constitui-se como obrigação, com trânsito em julgado.



Contudo, ao fiscalizar as unidades de acolhimento, a Promotoria de Justiça afirma que continuou a verificar a inadequação dos quadros de recursos humanos e, em algumas unidades, problemas com a sua estrutura física. Em função disso, a Promotoria de Justiça ajuizou, desde 2018, ações de cumprimento de sentença para tentar regularizar a situação nessas unidades de acolhimento. Na ocasião, foi requerida a diminuição temporária no número de vagas das unidades até que o município viesse a fornecer recursos suficientes para garantir a contratação dos profissionais faltantes, obrigação decorrente do trânsito em julgado das ações anteriores. Na maioria dos casos, contudo, o município não forneceu a contemplação de valores, havendo apenas a diminuição das vagas. Em função disso, a Promotoria começou a executar as multas devidas pelo município em função do descumprimento reiterado das decisões judiciais.

Ocorre que, a partir da execução dessas multas, o ente passou a implementar um reordenamento da política de acolhimento institucional. Tal reordenamento, que teria por objetivo dar cumprimento às obrigações judiciais e legais do município, ao modo de ver da Promotoria de Justiça agravou o descumprimento do município das decisões judiciais transitadas em julgado, pois havia a intenção de fechar 6 unidades de acolhimento institucional, resultando na redução do número de vagas de acolhimento, o que violaria as mencionadas sentenças. A situação ainda foi agravada, pelo fato de tal reordenamento ter sido proposto sem consulta às unidades de acolhimento, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. Considerando esse quadro, a Promotoria optou pela judicialização da questão, sendo que o Poder Judiciário acolheu liminarmente os pedidos e determinou a suspensão do reordenamento, com o retorno do número das vagas àqueles verificados anteriormente e a abstenção do município de determinar a transferência de crianças e adolescentes acolhidos sem determinação judicial e notificação do CMDCA e do CMAS.

Questionamentos apresentados pelas entidades de acolhimento institucional

Segundo os representantes das entidades presentes na recente audiência pública realizada na ALMG¹, o reordenamento da rede de acolhimento de crianças e

¹ Foram convidados para a audiência os representantes das seguintes entidades: Agência Adventista de Recursos Assistenciais - ADRA, Grupo de Apoio à Adoção - GAA-BH, Casa de Caridade Herdeiros de Jesus, Colméia Centro de Educação e Profissão, Lar Cristão e Abrigo Lar Irmã Veneranda.



adolescentes de Belo Horizonte, que está sendo promovido pela SMASAC, está se dando de forma abrupta e colocando em risco o serviço de proteção social que é prestado às crianças e aos adolescentes, os quais poderiam se ver em situação de ruptura de seus vínculos nas unidades de acolhimento em que se encontram. Assim, vários representantes questionaram as razões do reordenamento, os procedimentos que serão adotados em relação à transferência de crianças e adolescentes atendidos, a possibilidade de adiamento dos prazos estabelecidos para a implementação do reordenamento e as medidas que serão tomadas para garantir a manutenção das condições de funcionamento das unidades de acolhimento institucional em operação no município.

Ponderações da Defensoria Pública a respeito do tema

Segundo a defensora pública Daniele Bellettato Nesrala, coordenadora da Defensoria Especializada da Infância e Juventude - DPMG, que participou da audiência, é preciso considerar a importância das entidades que prestam o serviço de acolhimento institucional, uma vez que esse serviço, se fosse prestado diretamente pelo município, seria de mais difícil execução. No entanto, ela ressalta que este é um serviço de caráter público, e que cabe ao Poder Público a responsabilidade e, assim, a prerrogativa, de geri-lo. Ela destacou que, desde 2017, o número de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional vem caindo vertiginosamente, depois que foi revista a decisão judicial que determinava o acolhimento compulsório de recém-nascidos cujas mães estavam em condição de vulnerabilidade, momento em que houve uma superpopulação nos acolhimentos institucionais, com cerca de 800 crianças e adolescentes acolhidos. Atualmente, esse número não chega a 400. Assim, é preciso contextualizar o histórico a respeito do déficit de vagas que ocorreu naquele momento, o que não se observa mais atualmente, em que há vagas disponíveis.

A defensora também chamou atenção para os importantes programas de acolhimento familiar e de acolhimento em família extensa guardiã existentes no município. Esses programas também são formas de acolhimento previstos na legislação e nas normas técnicas e que, aliás, são definidos pela lei como modelo preferencial de acolhimento (art. 34 do ECA). Assim, a defensora acredita que haja certo equívoco quanto à compreensão de algumas pessoas sobre essa modalidade de acolhimento, e destacou



que o município de Belo Horizonte está cumprindo a lei quando dá prioridade para o acolhimento de crianças e adolescentes dessa forma, como vem ocorrendo nos últimos anos. Também foi ressaltado que essa forma de prestação do serviço também conta com o acompanhamento de entidades conveniadas, que gerem e dão amparo ao processo de acolhimento familiar, com avaliação periódica e produção de relatórios técnicos, segundo as normativas técnicas.

Essa forma de atendimento tem por benefício um atendimento individualizado da criança, com uma forma de convivência familiar e comunitária muito mais próxima do que teria em sua família natural. Também é importante não confundir o acolhimento familiar com a adoção, pois, apesar de ser uma confusão natural, constituem instrumentos bem diferentes.

Assim, a Defensoria destacou como a opção por priorizar o acolhimento familiar pela SMASAC, no atual processo de reordenamento da rede, não deve ser visto como um problema, e sim como o atendimento às exigências legais e que visa promover a melhor forma de proteção social à criança e ao adolescente acolhido, sendo ainda um movimento observado em todo o país, o qual está sendo incentivado pelo governo federal. Isso não significa, é claro, o fim da prestação do serviço na modalidade de acolhimento institucional, que deve continuar existindo, por ser necessário em determinados casos.

Respostas aos questionamentos pela SMASAC

Na citada audiência na ALMG, José Crus, subsecretário de Assistência Social no município, teve a oportunidade de responder às perguntas realizadas e apresentar o contexto em que se dá o reordenamento da rede de proteção social de crianças e adolescentes.

Segundo ele, nos últimos anos, a política de assistência social esteve em ataque pelo governo federal, na gestão anterior, com redução substantiva dos repasses do governo federal para os municípios nessa área. Isso tornou muito difícil a manutenção da rede existente de proteção social na cidade, mas ainda assim o município conseguiu manter a prestação dos serviços existentes.



Ele afirmou que o reordenamento na rede de acolhimento institucional para criança e adolescente, que está sendo promovido atualmente, foi planejado a partir de um profundo estudo de custos pela SMASAC entre as formas de prestação do serviço, e que se baseia nas normas legais e nas normativas técnicas nesse tema. Esse reordenamento, assim, é decorrente de uma discussão sobre a concepção do próprio serviço, de modo articulado com as demais ações desenvolvidas no âmbito da rede de proteção social à criança e ao adolescente, como o Programa Família Acolhedora e Programa Família Extensa Guardiã.

Esse estudo de custo do serviço considera as diferentes formas de prestação, e visa embasar e justificar a ampliação do orçamento de proteção social a crianças e adolescentes. Os programas Família Acolhedora e Família Extensa Guardiã são tidos como estratégias prioritárias pela SMASAC, seguindo a priorização feita pelo próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A PBH está inclusive discutindo e avaliando uma mudança importante no paradigma da proteção social, no sentido de adotar estratégias que antecipem as ações de proteção social, de modo a se evitar situações de vulnerabilidade, rompimento de vínculos e violação de direitos, reconhecendo o dever do Estado na prestação do direito ao cuidado, o que implica uma inversão na ordem de prioridade do orçamento público. Nesse sentido, o subsecretário anunciou a ampliação do orçamento nessa área de R\$ 24 milhões para R\$ 31 milhões, aumento este que será custeado com recursos próprios do município.

Esse aporte adicional viabilizará passos importantes na proteção social prestada na cidade, com a qualificação da rede, do corpo de profissionais, bem como de outros aspectos. Está prevista, nesse escopo, a ampliação de 404 para 444 vagas de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, com o processo de reordenamento em andamento.

José Crus informou também que os produtos finais dos estudos e das estratégias que estão sendo construídas pela SMASAC, em diálogo com a rede de entidades que prestam o serviço de acolhimento institucional, serão, no futuro breve, apresentadas formalmente aos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, para discussão e validação. Segundo o subsecretário, a construção do processo de reordenação está sendo amplamente discutido, já tendo sido realizadas 40 reuniões, entre coletivas e individualizadas com entidades específicas. Foi



reafirmado, na ocasião, o compromisso com a garantia dos direitos da criança e do adolescente e com as entidades que prestam o serviço de acolhimento institucional. O subsecretário ressaltou também o compromisso de que as alterações que estão sendo e serão promovidas no processo de reordenamento da rede seguirão os procedimentos que sempre foram observados e em conformidade com as normativas técnicas de mudança de referência e contra-referência das ações de proteção social, seja em acolhimento por família acolhedora, seja para o acolhimento institucional em outras unidades.

Quanto à forma de prestação do serviço de acolhimento institucional por meio das entidades conveniadas, foi explicado que já foi acertada a redução do número de crianças por unidade de acolhimento para 12. Esse número é bem inferior ao máximo permitido pelas normas técnicas, tendo em vista que o Conanda estabelece o limite de 20, e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente limitou a 15. Ainda assim, a PBH decidiu reduzir para 12, por entender que isso permitirá um melhor atendimento às crianças.

De fato, há algumas entidades que tiveram seu convênio descontinuado, por decisão da PBH, por motivos que não foram abordados na audiência, mas isso não significa que o número total de vagas está sendo reduzido. Segundo José Crus, com o processo de reordenamento, o número de vagas de acolhimento institucional está sendo ampliado, de 404 para 444 vagas, mesmo com a forte prioridade que está sendo dada à estratégia de acolhimento familiar. Além disso, é falso que falte vagas de acolhimento hoje no município. Foi informado que, atualmente, há cerca de 322 crianças e adolescentes em acolhimento, de modo que há pelo menos 82 vagas disponíveis para novos casos, sem contar as 40 novas vagas previstas.

O vídeo completo da audiência pública da ALMG aqui citada pode ser visto por meio do seguinte link:

<https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/reuniao/?idTipo=2&idCom=1076&dia=05&mes=04&ano=2023&hr=14:00>



Legislação Correlata

Legislação Federal

- Constituição Federal: artigo 227
- Lei 8069/90 (ECA): artigos 8º, 19-33 e 90 a 94, 101, 170, 197-C, 258-A
- Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social - SUAS
- Resolução nº 109/09 do CNAS - Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
- Resolução nº 33/12 do CNAS - Norma Operacional Básica do SUAS - NOB-SUAS
- Resolução nº 269/06 do CNAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH-SUAS

Legislação Estadual

- Constituição do Estado de Minas Gerais: artigos 221-226

Legislação Municipal

- LOMBH: artigos 176-182
- Lei nº 9.235/2006, que “Cria a função pública de Coordenador dos Equipamentos Municipais de Apoio à Família e à Cidadania e dá outras providências”.
- Lei nº 10.836/15 - Política Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte
- Lei - 10871/2015, que Institui o Serviço de Acolhimento Familiar em Família Acolhedora no Município de Belo Horizonte.

Belo Horizonte, 17 de abril de 2023.

Otávio Debien Andrade
Consultor Legislativo em Ciências Sociais e Políticas
Divisão de Consultoria Legislativa
Diretoria do Processo Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
Avenida dos Andradas 3100 . Santa Efigênia . BH . MG
www.cmbh.mg.gov.br
31 3555.1100