

GUIA DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL PARA DEFESA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa
do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência
Familiar e Comunitária



MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida desde que citada a fonte.

Bahia. Ministério Público Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente

Guia de orientação funcional para defesa do direito à convivência familiar e comunitária: Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária / Ministério Público do Estado da Bahia. Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente - CAOCA. – Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia. CAOCA, 2021.

29 p. il.

1. Criança e adolescente. 2. Direito a convivência familiar e comunitária. I. Ministério Público do Estado da Bahia. CAOCA. II. Título.

CDir. 342.1633

Expediente

PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA

Norma Angélica Reis Cardoso Cavalcanti

COORDENADORA DO CENTRO OPERACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Márcia Rabelo Sandes – Promotora de Justiça

ORGANIZAÇÃO E PRODUÇÃO EXECUTIVA DA PUBLICAÇÃO

Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente

Unidade de Estudos e Projetos

ELABORAÇÃO

Central de Assessoramento Técnico Interdisciplinar do Centro de Apoio Operacional
da Criança e do Adolescente

COLABORAÇÃO TÉCNICA

Cristiana Pinto Neves

Daniele Cardelle Mata Virgem

Eronita Maria de Almeida Fonseca Filha

Larissa Santos Morais

Lua Maria Bacellar Cal

Maria de Fátima Costa Silva

Verônica Marinho Matos da Costa

COLABORAÇÃO ADMINISTRATIVA

Glória Maria Carvalho Corrêa

Louremília Santos Rodrigues

**ESTAGIÁRIOS DA CENTRAL DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
INTERDISCIPLINAR DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE**

Clodiane Costa Oliveira Silva
Lindiane Freire de Santana Lima
Luan Lins Ramos Silva

SUPERVISÃO

Alan Cedraz Carneiro Santiago – Promotor de Justiça
Eunice Bastos de Oliveira Neta – Coordenadora da Central de Assessoramento
Técnico Interdisciplinar do Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente
Luiza Gomes Amoedo – Promotora de Justiça
Millen Castro Medeiros de Moura – Promotor de Justiça

REVISÃO FINAL

Cristiana Pinto Neves
Eronita Maria de Almeida Fonseca Filha
Gislayne Santana Souza
Juliana Morschel Barbosa de Matos
Larissa Santos Moraes
Laura Paes Machado
Lua Maria Bacellar Cal
Maria de Fátima Costa Silva
Niedja Tavares Correia

DIAGRAMAÇÃO

Central Integrada de Comunicação Social
Simony Souza – Estagiária de Design Gráfico

NORMALIZAÇÃO

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Sistema de Bibliotecas

Apresentação

No intuito de colaborar com a atividade funcional dos Promotores e Promotoras de Justiça da infância e juventude em favor da efetivação do direito fundamental de crianças e adolescente à convivência familiar e comunitária, o Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado da Bahia apresenta, com grande satisfação, o Guia de Orientação Funcional para Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária: Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

As atividades cotidianas do Ministério Público em diferentes comarcas têm demonstrado o quão importante e essencial é o planejamento e a operacionalização de um fluxo de atendimento que seja célere e eficiente diante das situações de ruptura da convivência familiar, de modo a proteger crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

É nesse contexto que se insere o Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária – PMCFC, documento voltado ao planejamento de ações articuladas e à oferta de serviços intersetoriais destinados a prevenir e assegurar o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

O presente Guia se propõe a ser um instrumento de consulta rápida e simplificada acerca dos conceitos, etapas e principais atores envolvidos na elaboração e na implementação do Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, delineando o papel do Ministério Público neste processo, com destaque para a sua relevante condição de fomentador e de fiscal das políticas públicas de proteção da infância e juventude.

O Guia traz, ainda, um breve diagnóstico dos serviços de acolhimento em nosso estado e, por fim, oferece modelos de peças jurídicas aplicáveis ao tema, buscando, portanto, servir como um facilitador da atuação funcional resolutiva.

Na expectativa de que este material seja um aliado do Promotor e da Promotora de Justiça na superação da ineficiência, ou mesmo da inexistência, de serviços de fortalecimento de vínculos familiares e de acolhimento de crianças e adolescentes, o CAOCA convida à leitura deste Guia, ao tempo em que agradece a todos que colaboraram na construção deste instrumental, pelo valioso desejo de servir ao aperfeiçoamento da atividade funcional do Ministério Público e à causa da criança e do adolescente.

Márcia Rabelo Sandes
Promotora de Justiça
Coordenadora do CAOCA

SUMÁRIO

1	NOÇÕES INTRODUTÓRIAS	08
1.1	A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	08
1.1.1	Níveis de proteção social	10
1.1.2	Modalidades de atendimento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes	11
2	DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DO DIREITO	14
	À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA NO ESTADO DA BAHIA	
3	PLANO MUNICIPAL DE CONVIVÊNCIA	18
	FAMILIAR E COMUNITÁRIA	
4	A QUEM COMPETE A ELABORAÇÃO DO PLANO	20
4.1	METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	20
4.1.1	Instalação da Comissão Intersetorial	20
4.1.2	Realização do diagnóstico situacional	21
4.1.3	Discussão do diagnóstico e planejamento.....	22
4.1.4	Consulta Pública	22
4.1.5	Aprovação e Publicação	22
5	O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	24
5.1	MEDIDAS PARA CONHECER A REDE SOCIOASSISTENCIAL DO MUNICÍPIO	24
5.2	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS DIANTE DA INEXISTÊNCIA DO PMCFE	25
5.3	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS QUANDO NÃO OCORRE O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO	25
6	INSTRUMENTOS NORMATIVOS	27
6.1	MODELOS DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS..... APLICÁVEIS AO TEMA	27
7	REFERÊNCIAS	28

1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

1.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com o artigo 1º da [Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS](#), “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A concepção de assistência social como direito social foi positivada, inicialmente, pela Constituição Federal de 1988 que instituiu uma nova matriz para essa política no Brasil, inserindo-a como um dos vértices do triângulo da Seguridade Social, composto também pela saúde e pela previdência social. Dando concretude a esse modelo, a LOAS, publicada em dezembro de 1993, traçou seu desenho organizacional básico e direcionou-o a um campo novo: o dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal.

No ano de 2004, a [Resolução nº 145/2004](#) do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS instituiu a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, na qual constam as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. Posteriormente, a [Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS/2005](#) representou um marco fundamental na estruturação dessa política pública, incentivando a implantação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional ao disciplinar detalhadamente a gestão pública, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, como já previam a Constituição e a LOAS.

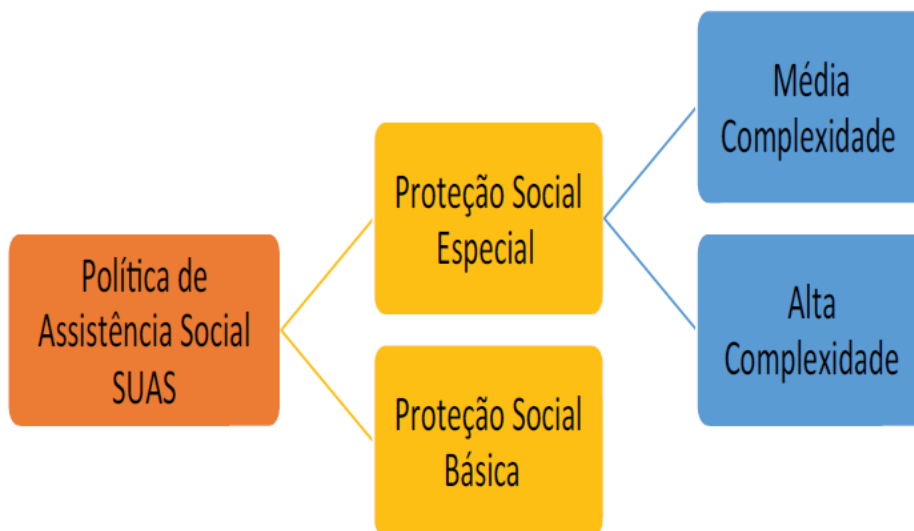
Apesar de tais avanços, a instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS apenas se concretizou com a [Lei nº 12.435/2011](#), a qual instituiu um novo modelo de gestão efetivamente descentralizada e participativa – tal qual já antecipava o artigo 204 da Constituição Federal –, vindo a organizar as ações socioassistenciais em todo o Brasil.

No SUAS, os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias e os territórios como base de organização, que

passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. O SUAS pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição das competências técnico-políticas de cada uma delas, com a participação e mobilização da sociedade civil, as quais têm papel efetivo na sua implantação e implementação. Sua lógica é criar e coordenar uma rede unificada e padronizada de serviços contínuos, por tempo indeterminado, e fornecer os pilares para a ação em direção à lógica do direito e não do favor.

O SUAS organiza as ações da Política de Assistência Social em dois níveis: **Proteção Social Básica** e **Proteção Social Especial**, essa última subdividida em média e alta complexidade, conforme ilustração abaixo. Diante do propósito do presente documento, será dada especial atenção à alta complexidade, vez que nela estão inseridos os serviços voltados ao acolhimento de crianças e adolescentes.

Figura 1 – Política de Assistência Social:



1.1.1 Níveis de proteção social

Proteção Social Básica – PSB: Previne situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social (discriminações étnico-cultural, à identidade e orientação sexual, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais). Seus serviços são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas públicas de assistência social, bem como, de forma indireta, em entidades não governamentais registradas no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

Proteção Social Especial – PSE: Organiza a oferta de serviços, programas e projetos especializados que objetivam contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. Destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

Proteção Social Especial de Média Complexidade – PSEMC: Oferece atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, mas estão em situação de risco. Os serviços são ofertados de forma direta pelo município (em regra, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS), de forma regional por gestão estadual, ou ainda de forma indireta, pelas organizações da sociedade civil registradas no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. O município cujo porte não exija a implantação de CREAS e não disponha do equipamento instalado deve ainda implementar serviço de atendimento socioassistencial voltado a situações de risco ou

violência. Assim, na ausência do CREAS, a gestão municipal deve implementar equipamento ou serviço exclusivo para atender esses casos, não podendo tais demandas serem executadas pelo CRAS, unidade organizada em nível de proteção de distinta complexidade do SUAS.

Proteção Social Especial de Alta Complexidade – PSEAC: Garantem proteção integral (moradia, alimentação e trabalho protegido) para famílias e indivíduos sem referência e/ou em situação de ameaça, que necessitam ser retirados de seus núcleos familiares ou comunitários. Para a sua oferta, deve-se assegurar proteção integral aos atendidos e garantir-lhes atendimento personalizado e em pequenos grupos, com respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexual, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais.

1.1.2 Modalidades de atendimento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes

Os serviços de acolhimento devem funcionar de modo a garantir, independentemente da sua modalidade, o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos e a utilização dos equipamentos disponíveis na comunidade local, sempre na perspectiva do cuidado, com vistas à reinserção familiar, ou, na sua impossibilidade, à colocação em família substituta.

Nesse ponto, ressalte-se que o acolhimento, institucional ou familiar, é medida provisória e excepcional, portanto, cabe ao Ministério Público zelar para que o Judiciário diligencie o devido andamento dos processos judiciais relativos a essa temática, a fim de que possam ser concluídos preferencialmente no prazo legal, até dezoito meses, conforme preconiza o artigo 19, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Como estabelecem as normas técnicas, devem ser evitadas especializações e atendimentos exclusivos a faixas etárias, a determinado gênero, a tipos de deficiência e outras especificidades de saúde. Ademais, todas as modalidades devem garantir equipe técnica mínima e receber supervisão técnica do órgão gestor da assistência social.

São modalidades de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes:

Acolhimento Familiar: Conforme previsto no artigo 34 do ECA, esta modalidade deve receber tratamento preferencial em relação ao institucional por favorecer acompanhamento individualizado em ambiente familiar, com formação de vínculos afetivos, buscando diminuir o impacto do afastamento da família de origem. Apesar da preferência legal, a realidade do acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil (e do mesmo modo na Bahia) ainda se revela predominantemente vinculada à institucionalização.

A implementação do serviço de acolhimento familiar demanda a criação de lei municipal específica, a qual deve dispor, dentre outros itens, sobre forma de acesso, perfil, responsabilidade de execução, objetivos e recursos. É possível a permanência em acolhimento familiar para jovens com até 21 anos de idade, utilizando o permissivo do artigo 2º, parágrafo único, do ECA, como previsto em leis de alguns municípios.

Casa Lar: Como permite acolher até 10 crianças e/ou adolescentes e tem como referência o cuidador residente, esse serviço visa incentivar o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar, além de promover hábitos e atitudes de autonomia e interação social com as pessoas da comunidade. Com a estrutura de uma residência privada, deve estar localizada em áreas residenciais da cidade e seguir o padrão socioeconômico da comunidade onde estiver inserida. A função do cuidador residente é organizar um ambiente próximo de uma rotina familiar, proporcionando vínculos estáveis com os acolhidos. Para que isso seja possível, é importante que o profissional tenha autonomia para gerir a rotina da casa, sempre que possível em diálogo com as crianças e adolescentes sob os seus cuidados.

Abrigo Institucional: Possui capacidade para atender até 20 crianças e/ou adolescentes, devendo estar inserido na comunidade em áreas residenciais e oferecer ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Na medida do possível, deve assemelhar-se a uma residência e ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos.

República: Dispõe de atendimento, apoio e moradia para o máximo de seis jovens, entre 18 e 21 anos, em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, em

processo de desligamento de alguma das modalidades de acolhimento citadas, sem possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta, bem como hipossuficientes. Deve possuir a estrutura de uma residência privada e localizar-se em áreas residenciais da cidade, sem distanciar-se, sob o ponto de vista socioeconômico, da comunidade de origem dos usuários.

Regionalização: Ao instituir sua política de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, o município deve dar preferência a implantar, em sua circunscrição, alguma das modalidades de acolhimento acima indicadas, as quais garantem, de maneira mais efetiva, o direito à convivência familiar e comunitária da criança e/ou adolescente. Não sendo viável, admite-se, excepcionalmente, que tal serviço seja ofertado de maneira regionalizada, como em municípios de pequeno porte, cuja demanda e condições de gestão podem dificultar a implantação de serviços locais, conforme disposto na [Resolução nº 31/2013](#) do CNAS. Esses serviços devem atender também às situações de crianças ou adolescentes ameaçados de morte, quando o acolhimento próximo ao contexto familiar e comunitário represente risco à segurança do acolhido. Nesse último caso, recomenda-se que os serviços regionalizados atuem em articulação com o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM.

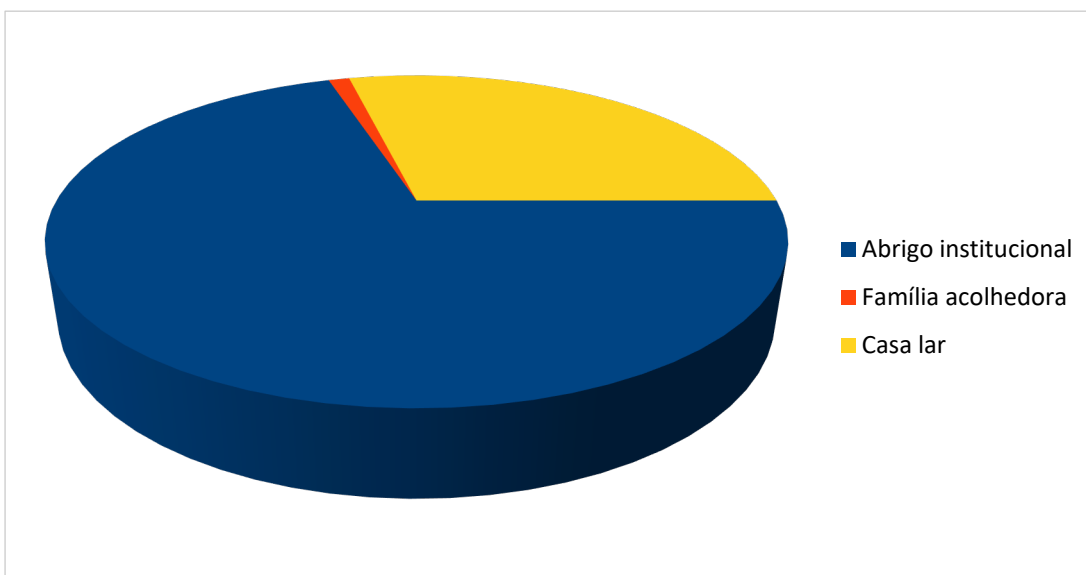
2 DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA NO ESTADO DA BAHIA

A fiscalização das entidades de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, prevista na Resolução nº 71/2011 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, está entre as principais metas do planejamento estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia. Em 2019, Promotores e Promotoras de Justiça, assessorados pela Central de Assessoramento Técnico Interdisciplinar – CATI/CAOCA, realizaram inspeções em todas as instituições de acolhimento do estado, tornando-se o único órgão do Sistema de Garantia dos Direitos da Bahia que verificou as condições estruturais desses serviços e o atendimento prestado às crianças e aos adolescentes acolhidos.

Com base nos dados coletados pela CATI/CAOCA, entre setembro e outubro de 2019, por meio das inspeções periódicas, mapearam-se 87 instituições na Bahia, caracterizando-as em razão de fontes de financiamento, natureza jurídica e modalidades de acolhimento.

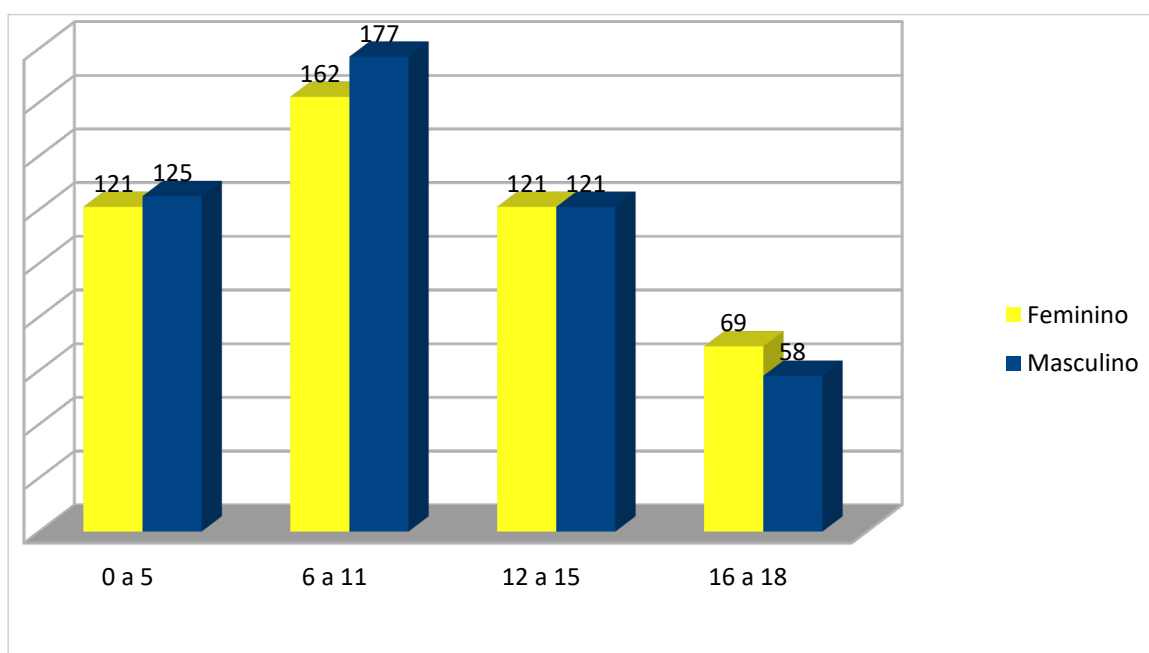
Com relação às fontes de financiamento, 74% das instituições declararam receber recursos das três esferas do governo, 8% declararam receber apenas recursos municipais, 16% se mantêm com recursos próprios ou doações e 2% nada informaram. No que diz respeito à natureza jurídica, 61% das instituições são governamentais e 39% não governamentais. Quanto à modalidade de acolhimento, estão distribuídas como no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Distribuição dos Serviços de Acolhimento por Modalidade:



Na ocasião do mapeamento, identificaram-se 954 crianças e adolescentes acolhidos, com prevalência de 61% na faixa etária entre zero e 11 anos. Quanto ao recorte de gênero, não foi percebida prevalência substancial de qualquer deles, havendo relativa equivalência no número de meninos e meninas institucionalizados.

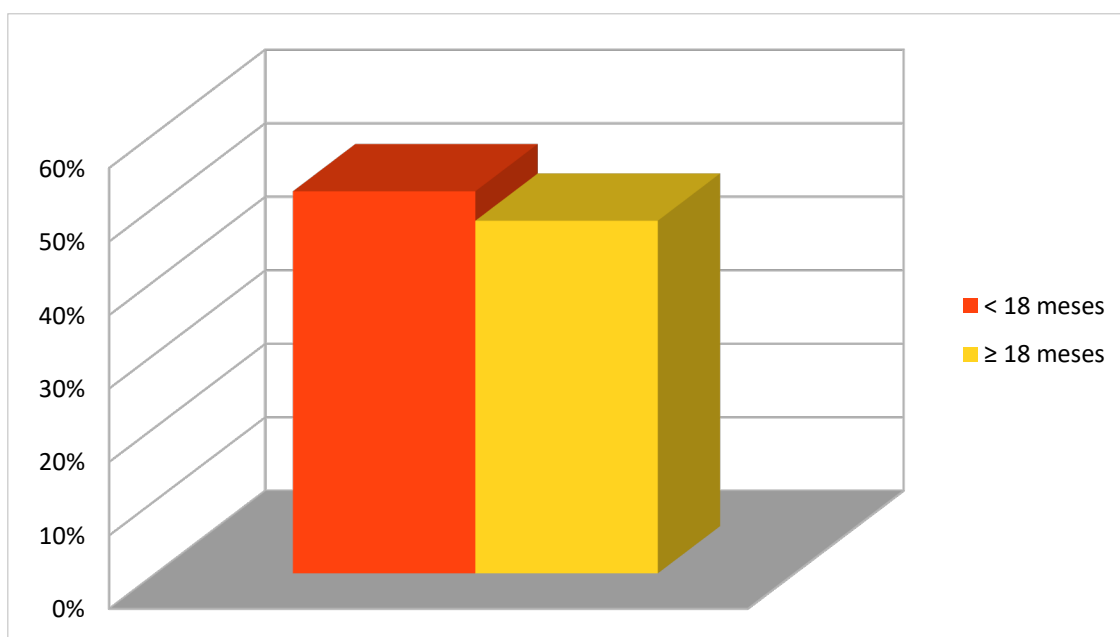
Gráfico 2 – Crianças e Adolescentes Acolhidos por Faixa Etária e Gênero:



A partir do mapeamento realizado, verificou-se que há municípios sem qualquer serviço de acolhimento ou convênio de cooperação, e outros que o prestam com capacidade insuficiente para atender à demanda local. Tal situação revela-se preocupante, pois pode impedir ou retardar a aplicação da medida protetiva, causando prejuízos decorrentes da inexistência de fluxos pré-definidos ou ainda implicar que crianças e/ou adolescentes sejam acolhidos em municípios distantes de sua origem, contrariando o artigo 101, § 7º, do ECA e a [Resolução 109, de 11 de novembro de 2009 do CNAS](#). Em relação a esse último aspecto, tal acolhimento arrefece ou inviabiliza a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária dos acolhidos, uma vez que a situação socioeconômica de seu núcleo familiar pode dificultar a realização de visitas frequentes ante os custos envolvidos no traslado até municípios que, muitas vezes, estão a centenas de quilômetros de onde vivem.

Dos 954 acolhidos à época, 453 deles se encontravam com período de acolhimento igual ou superior a 18 meses, ou seja, aproximadamente 48% estavam institucionalizados há mais tempo do que permite o artigo 19, §2º, do ECA.

Gráfico 3 – Período de Acolhimento:



Diante do panorama apresentado, torna-se nítido o desafio de alcançar o pleno

direito à convivência familiar e comunitária nas situações que impliquem o afastamento da criança ou adolescente de sua família de origem. Os dados demonstram que os municípios baianos, em geral, não planejam a organização e a gestão dos serviços de acolhimento, possivelmente porque parte deles não possui o Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PMCFC. Outro problema que também pode ser relacionado à ausência do PMCFC é o descumprimento da normativa que versa sobre a prevalência do acolhimento familiar em relação ao acolhimento institucional.

No ano de 2021, em razão do contexto de pandemia da COVID-19, as inspeções anuais ocorreram de modo remoto, o que não impediu a verificação do funcionamento dos serviços de acolhimento, a atualização das informações sobre as condições estruturais e do atendimento prestado às crianças e aos adolescentes acolhidos. Em comparação ao ano de 2019, vale destacar a implementação de serviços de acolhimento institucional regionalizados e de novos serviços de acolhimento familiar, conforme a [planilha atualizada](#) com a distribuição dos serviços de acolhimento no estado da Bahia.

3 PLANO MUNICIPAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

O PMCFE é o documento construído democraticamente por representantes do poder público municipal e da sociedade civil, sob a coordenação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, para definir metas a serem implementadas pelo município. Visa efetivar o direito à convivência familiar e comunitária e prever a construção de fluxos para encaminhamento de demandas que envolvam crianças e adolescentes em situação de violação de direitos.

Em 2006, instituiu-se o [Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC](#), que se encontra em processo de reavaliação desde o ano de 2019. A implementação do PNCFC reafirmou a garantia dos direitos enunciados pela Constituição da República, ECA e LOAS, significando um marco nas políticas públicas para infância e adolescência, uma vez que objetiva superar a cultura de institucionalização e fortalecer a doutrina de proteção integral, além de assegurar a preservação dos vínculos familiares e comunitários.

Para mudança de paradigma no atendimento a crianças e adolescentes, o PNCFC fundamenta-se nas seguintes diretrizes: centralidade da família nas políticas públicas; primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação das suas dificuldades; respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexual, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes; reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional; adoção centrada no interesse da criança e do adolescente; e controle social das políticas públicas.

O PNCFC estabelece que a sua implementação somente será possível se União, Estados e Municípios assumirem as suas competências e atribuições. Referente à competência e atribuição específica da esfera municipal,

sublinha-se: dialogar permanentemente com a Comissão Nacional e Estadual; produzir informações consolidadas sobre a implementação do PNCFC; socializar as informações consolidadas; encaminhar informações sobre o monitoramento e as avaliações da implementação do Plano na esfera Municipal, em períodos acordados, para a Comissão Nacional; cofinanciar as ações necessárias à implementação do PNCFC, bem como do PMCFE.

Assim, conforme o disposto no PNCFC, cada município deve efetivar a construção do seu PMCFE, instrumento essencial para a proposição de ações, como também para a definição de metas na construção e resolução de demandas próprias relacionadas ao direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, traçando prioridades e analisando a política local.

4 A QUEM COMPETE A ELABORAÇÃO DO PLANO

Os Executivos Municipais e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente têm a responsabilidade de promover o processo de elaboração do PMCF, a ser construído de forma intersetorial (envolvendo atores das diversas políticas voltadas para a infância e a adolescência) e posteriormente enviado para aprovação do próprio CMDCA. O papel do Ministério Público nesse processo se dará por meio do fomento e fiscalização das etapas de construção do PMCF e da sua implementação.

4.1 METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

A elaboração do PMCF deverá se desenvolver conforme as seguintes etapas:

- Instalação de Comissão Intersetorial.
- Realização do Diagnóstico Situacional.
- Discussão do Diagnóstico e Planejamento.
- Consulta Pública.
- Aprovação e Publicação.

4.1.1 Instalação da Comissão Intersetorial

Composição

A Comissão Intersetorial deverá ter representantes dos seguintes segmentos:

Sistema de Garantia de Direitos - SGD

- Conselhos Setoriais e de Direitos.
- Políticas Setoriais/Secretarias Municipais.
- Sociedade Civil organizada.

Cabe ao CMAS promover o processo de elaboração do Plano Municipal de Assistência Social – PMAS, e ao CMDCA a elaboração do PMCFC. Desse modo, tais conselhos devem ser provocados para o início dos trabalhos, formando a Comissão Intersetorial que elaborará os aludidos planos, iniciando, desta forma, o processo de reordenamento da rede de serviços socioassistenciais locais.

Formalização

- Poderá ser realizada por Resolução Conjunta do CDMCA e CMAS ou Portaria/Decreto do Executivo.

Papel da Comissão

Divulgação, em âmbito estadual e municipal do PNCFC, por meio de seminários, encontros, reuniões etc.

- Mobilização e articulação dos diversos atores para a participação na Comissão Intersetorial, a fim de contribuir na elaboração e implementação do PMCFC.
- Articulação permanente entre a Comissão Intersetorial Estadual e Municipal e/ou Territorial.
- Comunicação e articulação com as demais Comissões Municipais e Territoriais.
- Produção de informações sobre a implementação do PMCFC.

4.1.2 Realização do Diagnóstico Situacional

Para a elaboração do PMCFC, é imprescindível um diagnóstico situacional, o qual deve buscar identificar a demanda local e os recursos existentes no município. Recomenda-se o mapeamento e a caracterização das instâncias do SGD, da rede de atendimento das diversas políticas públicas, dos equipamentos comunitários ou não governamentais do município, dentre outros, identificando a localização e as características de cada um, o grau de

suficiência para atender às demandas da população, a qualidade do atendimento prestado e outros aspectos. O diagnóstico também deve abranger aspectos relativos ao perfil socioeconômico das crianças, dos adolescentes e de suas famílias. É fundamental a compreensão de tal cenário para que os atores possam elaborar um plano que contemple ações capazes de dar respostas efetivas e adequadas às situações próprias de cada município.

4.1.3 Discussão do Diagnóstico e Planejamento

Após a realização do diagnóstico situacional, a Comissão Intersetorial deverá analisar os dados levantados, identificando os principais aspectos locais que devam demandar uma atuação mais precisa do PMCFC e as potencialidades do município, buscando conferir-lhe maior resolutividade. A partir daí, devem ser definidos os objetivos e as ações para o enfrentamento dos problemas, as metas, os prazos para a conclusão das ações e os responsáveis por sua execução.

4.1.4 Consulta Pública

Visando garantir real participação democrática, após a formulação do PMCFC, sugere-se realizar consultas públicas às diversas comunidades, inclusive rurais, de modo a torná-lo mais conhecido e a incorporar contribuições dos diversos atores sociais.

4.1.5 Aprovação e Publicação

Em seguida, o PMCFC deverá ser submetido à aprovação do CMDCA para devida publicização pelos meios oficiais.

Para mais informações sobre a elaboração do PMCFC, acesse a [Cartilha de Apoio – Construção do Plano Estadual/Municipal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária \(2013\)](#), elaborada pela equipe da Coordenação da Proteção Social Especial – CPSE da antiga Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES do Estado da Bahia.

5 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A atuação do Promotor e da Promotora de Justiça para fomentar a elaboração e implementação do PMCFE e na própria fiscalização de sua execução deve ser calcada no conhecimento do PNAS e das principais normativas que a compõem. Dentre estas, destaca-se a [Resolução do CNAS nº 23/2013](#), que trata dos conceitos e parâmetros dos Serviços de Acolhimento e aprova 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 do Distrito Federal. Ainda, ressalta-se as [Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes](#), a [Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais](#) e a [Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB/RH/SUAS](#).

5.1 MEDIDAS PARA CONHECER A REDE SOCIOASSISTENCIAL DO MUNICÍPIO

- Solicitar ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS o mapeamento dos serviços socioassistenciais destinados a crianças e adolescentes ofertados pelo município, a fim de conhecer como funcionam, bem como saber se a sua execução é qualificada e se atende, equitativamente, aos meios urbano e rural. Também é importante verificar a necessidade de ampliação dos serviços ou implantação de outros, solicitando ainda a cópia do Plano Municipal de Assistência Social.
- Estreitar as relações entre o Sistema de Justiça e os órgãos responsáveis pela implementação das políticas no município.
- Apoiar e fortalecer o CMDCA e os Conselhos Tutelares – CT para que tenham estrutura, equipamentos, recursos humanos e formação continuada para o exercício de suas funções com qualidade.
- Verificar se o município possui o PMCFE.

- Instaurar procedimento administrativo para o acompanhamento de todos os passos até a publicação desses planos.
- Instaurar inquérito civil para apurar notícias de irregularidades nos serviços socioassistenciais.

5.2 MEDIDAS A SEREM ADOTADAS DIANTE DA INEXISTÊNCIA DO PMCFE

- Instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil para identificar os motivos pelos quais o CMDCA não promoveu o processo de elaboração do PMCFE.
- Provocar o CMAS e o CMDCA para que iniciem o processo de reordenamento da rede de serviços socioassistenciais locais, a partir da implantação da Comissão Intersetorial que elaborará os aludidos planos.
- Acompanhar, no procedimento administrativo, o passo a passo da elaboração do PMCFE.

5.3 MEDIDAS A SEREM ADOTADAS QUANDO NÃO OCORRE O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO

Essa situação exige o conhecimento da Resolução do CNAS nº 23/2013, com a qual a organização da oferta dos serviços de acolhimento deve estar em consonância. Reordenar os serviços de acolhimento significa ajustá-los aos parâmetros de funcionamento e às orientações metodológicas dos marcos regulatórios vigentes. Um serviço está reordenado quando cumpre a sua função protetiva de reestabelecimento de direitos, favorece – em parceria com outros serviços da rede socioassistencial e demais políticas – o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e desenvolve as potencialidades das crianças, adolescentes e familiares atendidos. Assim, devem ser adotadas, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

- Solicitar ao gestor municipal o PMCFE.
- Acompanhar, junto ao CMAS, as ações de expansão qualificada ou o reordenamento dos serviços de acolhimento previstos no Plano de Acolhimento.
- Instaurar inquérito civil para apurar notícias de irregularidades ou ilegalidades frente ao não cumprimento dos compromissos firmados pelo município no PMCFE.

6 INSTRUMENTOS NORMATIVOS

[Constituição da República Federativa do Brasil \(1988\)](#)
[Estatuto da Criança e do Adolescente \(1990\)](#)
[Lei Orgânica da Assistência Social \(LOAS\) \(1993\)](#)
[Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS \(2005\)](#)
[Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB/RH/SUAS \(2005\)](#)
[Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes \(2009\)](#)
[Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária \(MDS & SEDH, 2006\)](#)
[Política Nacional de Assistência Social \(MDS, 2004\)](#)
[Resolução CNAS 23/2013](#)
[Resolução CNAS 31/2013](#)
[Resolução CNAS 109/2009](#)
[Resolução-71 do CNMP \(2011\)](#)
[Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais \(2009\)](#)

6.1 MODELOS DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS AO TEMA

<https://mpbahia.sharepoint.com/:f:/s/CAOCA-TecendooAmanh/EhEAPW3ea7pPsk6tQJ3Pmi8B2QYPaSWSj2fXy7lXiuehNA?e=u2AvAx>

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. 2 ed. Brasília, junho de 2009. Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf Acesso em 09/09/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília, 2014. Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Acesso em 09/09/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 31**, de 11 de outubro de 2013. Brasília, DF.

_____. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2019. Brasília, DF.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento.

Relatórios Estatísticos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/adoacao/> Acesso em 03/09/2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de Atuação para Promotores de Justiça da Criança e do Adolescente:** Garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Brasília, 2017. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/Cartilha_WEB_1.pdf Acesso em 09/09/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Especial. **Orientações para elaboração do plano de acolhimento da rede de serviços de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens.** Disponível em:

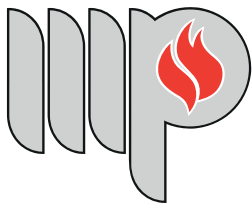
http://www.neca.org.br/images/plano_de_acolhimento.pdf Acesso em 09/09/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. **Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos a Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes.** Disponível em:

<http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1487693577.pdf> Acesso em 09/09/2020.

PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado de. **A casa é sua:** implementando programas de acolhimento familiar/ Organização: Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e da Juventude – CAOP, Infância e Juventude; Texto: Gilberto Lúcio da Silva; Revisão técnica: Luiz Guilherme da Fonseca Lapenda. Recife: Procuradoria-Geral de Justiça, 2019.

SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA BAHIA, **Cartilha de Apoio**: Construção do Plano Estadual/Municipal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, Salvador, 2013.REFERÊNCIAS



**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA**