



MANIFESTO CONTRÁRIO AO PROJETO DE LEI 755/2020 QUE TRANSFORMA PRETENDENTES À ADOÇÃO EM FAMILIAS ACOLHEDORAS

O Movimento Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária (MNPCFC), Rede Nacional de Organizações da Sociedade Civil atuantes na promoção, proteção, defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária em território nacional, vem mui respeitosamente se **MANIFESTAR** quanto ao **Projeto de Lei 755 de 2020** de autoria da Deputada Estadual Janaina Paschoal (PSL) que dispõe *sobre a possibilidade de famílias que se encontram na fila para adoção funcionarem como famílias acolhedoras e dá prioridade a estas mesmas famílias para adotar as crianças ou adolescentes que tenham acolhido, além de outras providencias*¹.

Em sua missão de fortalecer as incidências técnica e política na área dos direitos de crianças e adolescentes, o MNPCFC atua promovendo iniciativas, projetos e ações de âmbito nacional, entre elas, destacamos a realização em 2019 e 2020 de Oficinas de Avaliação Qualitativa do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) - Resolução CONANDA e CNAS nº 1/2006 nas regiões do país. Elas ofereceram subsídios às Secretarias Nacionais (Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) para sua revisão e atualização. Entre os produtos elaborados em 2020, salientamos a realização de duas pesquisas de âmbito nacional

1. LEVANTAMENTO NACIONAL SOBRE OS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM TEMPOS DE COVID-19: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS² - Coordenação Dayse Cesar Franco Bernardi
2. “MINHA VIDA FORA DALI”: A PERSPECTIVA DE JOVENS EGRESSOS DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO CONTRIBUIÇÃO À AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA³ - Coordenação Luciana Cassarino-Perez

Ambas foram realizadas com o propósito de produzir evidências para subsidiar a construção de políticas e programas voltados para a infância, a adolescência e a

¹ Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

² BERNARDI, Dayse C. F. Levantamento Nacional sobre os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes em tempos de COVID-19: apresentação de resultados (Livro Digital): NECA:FICE BRASIL: MNPCFC, 2020. (Volume I). Disponível em <https://www.convivencia.org.br/>

³ Disponível em <https://www.convivencia.org.br/>



juventude que vivem ou viveram em situação de acolhimento. Também, para pautar e influenciar o debate público e a ação de tomadores de decisão, públicos ou privados, por meio de um processo de diálogo e articulação social.

Nesta perspectiva, com o intuito de contribuir para um debate esclarecedor, em que informações sobre a situação da infância e adolescência brasileiras possam ser enfocadas de acordo com a realidade nacional e, em especial a do Estado de São Paulo, apresentamos nossa preocupação com o teor do PROJETO DE LEI Nº. 775/20 que, em âmbito estadual repete a mesma iniciativa legislativa levada à cabo no Congresso Nacional por meio do PROJETO DE LEI Nº. 755, DE 2021 de autoria do Deputado Sr. General Peternelli e da Deputada Sr.^a. Paula Belmonte, objeto da Audiência Pública realizada no dia 05 de abril de 2021, sem participação da sociedade civil.

O referido projeto de lei estadual se insere nas ações da FRENTE PARLAMENTAR PELA CELERIDADE NA ADOÇÃO DE BEBÊS instalada na ALESP em setembro de 2020 a partir da assertiva de que crianças envelhecem nos serviços de acolhimento institucional ou familiar e, que o crescente incentivo às adoções tardias ou necessárias, podem estar tornando “invisível a busca de celeridade na adoção de crianças na primeira infância” (PÁG.3).

A proposta visa facilitar a adoção, tornando possível aos candidatos inscritos no Sistema Nacional de Adoção (SNA) funcionarem como famílias acolhedoras e, por conseguinte, terem prioridade na adoção da criança ou adolescente por elas acolhido (Art. 1º, Parágrafo único).

Ao legislar sobre ADOÇÃO e sobre ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA para o Estado de São Paulo o PL pode estar contrariando a Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) principal marco legal e regulatório dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil e, criando uma NARRATIVA em que a ADOÇÃO passa a ser vista como solução mágica para problemas complexos na garantia de direitos para a infância brasileira.

As premissas legais do ECA são condizentes com as diretrizes da Doutrina de Proteção Integral da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (ONU, 1989) da qual o Brasil é signatário e, com os princípios constitucionais que definem a prioridade absoluta de crianças e adolescentes terem seus direitos fundamentais garantidos pela família, sociedade e Estado, entre eles o direito de convivência familiar e comunitária em ambiente que lhe ofereça proteção integral e, chances de pleno desenvolvimento.

O ECA estabelece as obrigações da família, da sociedade e do Estado para a garantia destes direitos e define um Sistema de Garantia, pelo qual as ações de prevenção,



proteção, defesa e controle dos direitos fundamentais se articulam e se realizam de forma intersetorial nos Estados e Municípios.

Para situações de ameaça e/ou violação de direitos, o ECA estabelece MEDIDAS DE PROTEÇÃO entre elas, o ACOLHIMENTO em SERVIÇOS INSTITUCIONAIS (Abrigo Institucional ou Casa-Lar) ou em FAMILIAS ACOLHEDORAS. Ambas as modalidades são tipificadas como Serviços Socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁴ norteados pelos princípios e diretrizes da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), pelo ECA e pelas ORIENTAÇÕES TÉCNICAS : SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES⁵ como medidas excepcionais, provisórias e preparatórias para a reintegração familiar e comunitária que pode ocorrer pelo retorno seguro à família de origem ou, pela inserção em famílias substitutas por Guarda, Tutela ou Adoção.

Nesta perspectiva o paradigma da PROTEÇÃO INTEGRAL rompe com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, fortalecendo a preservação dos vínculos familiares e comunitários, fundamentais para a formação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos. Nesta perspectiva, as estratégias das políticas públicas devem estar centradas na atenção à família primordialmente para prevenir o rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e, no investimento para o retorno ao convívio familiar. Somente se forem esgotadas todas as possibilidades para essas ações, deve-se utilizar o recurso de encaminhamento para família substituta, mediante procedimentos legais que garantam a defesa do superior interesse da criança e do adolescente. (PNCFC, 2006, p.17). Rompe, assim, com a prática menorista calcada na culpabilização das famílias pobres e na adoção como saída individual e forma de mudança de classe social – substrato do controle autoritário sobre segmentos da população.

Segundo o ECA a ADOÇÃO é medida de proteção excepcional, aplicável nos casos em que a possibilidade da criança ou adolescente viver no seio de sua própria família (nuclear ou extensa) tenha se esgotado e, os vínculos familiares tenham sido rompidos. A medida protetiva de caráter definitivo deve estar focada e responder ao melhor interesse da criança ou adolescente, oferecendo-lhe filiação socioafetiva e, todos os direitos sucessórios iguais aos filhos naturais. Para a tomada de decisão, crianças e adolescentes devem ser ouvidos e terem sua opinião considerada, sempre que possível⁶. Do ponto de vista da construção de uma identidade familiar o processo de adoção inclui a vivência do luto da família de origem e um gradativo processo de construção mútua de vínculos afetivos e de pertencimento. A delicadeza da relação

⁴ Resolução CNAS n.º 109, de 11 de novembro de 2009

⁵ Resolução Conjunta n.º 01 de 18 de junho de 2009 CNAS e CONANDA

⁶ ECA, Art. 28, § 1º e 2º



exige cuidados profissionais na seleção e preparação dos adotantes habilitando-os para a construção de uma relação familiar acolhedora para com a criança ou adolescente a ser adotado, respeitando sua história de vida, suas despedidas e expectativas.

A adoção como medida de inserção da criança ou adolescente em uma família substituta pressupõe um processo judicial contencioso de DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR em que a família deve ter direito à ampla defesa e ser representada por Defensor Público ou advogado dativo do Estado. Após a sentença transitada em julgado a criança ou adolescente passa a integrar o SISTEMA NACIONAL DE ADOÇÃO E ACOLHIMENTO⁷ e ter a possibilidade de ser adotado por pretendente devidamente habilitado no mesmo SNA. Entretanto, há dissonâncias entre o perfil da criança desejada pelos pretendentes e, as crianças reais disponíveis para a adoção. Uma das razões de projetos que visam promover as ADOÇÕES NECESSÁRIAS – isto é, de crianças com idade acima de 5 anos, de etnia negra, do sexo masculino, com deficiências e pertencente a um grupo de irmãos. Nem sempre os procedimentos definidos em lei respondem efetivamente à realidade fática e, nem sempre respondem de fato aos melhores interesses da criança e do adolescente em pauta.

É neste contexto que o PL pretende regularizar os procedimentos existentes no âmbito nacional na esfera estadual de São Paulo, propondo mudanças que visam facilitar a adoção, tomada como política pública – isto é, como a melhor alternativa para TODAS as crianças e adolescentes acolhidos – visto que, considera que a maioria das crianças e adolescentes acaba não encontrando na família de origem a proteção esperada.

Para isto o PL prevê que a BUSCA ATIVA DE FAMILIAS para crianças e adolescentes deve ocorrer tanto para os que se encontram na fila para adoção, quanto para os acolhidos que ainda não estão cadastrados no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), no Sistema Estadual ou Municipal de Adoção. (Artigo 3.º, Parágrafo Único).

A desconsideração para com o SNA no PL está centralizada na crítica a seu formalismo e o controle pelo Poder Judiciário das adoções legais. Deste modo, o PL afirma que para facilitar a ADOÇÃO, como a medida mais indicada a todos os casos INDEPENDENTE DE SUA FORMALIZAÇÃO LEGAL, as visitas aos serviços de acolhimento deveriam ser facilitadas, propiciando encontros entre os PRETENDENTES À ADOÇÃO E OS ACOLHIDOS já inscritos ou não do SNA. Isto é, sem terem sua situação jurídica de destituição do poder familiar definida para a adoção.

No intuito de desburocratizar o sistema de adoção, a parlamentar argumenta que observou existir possíveis contradições entre o funcionamento do Sistema Nacional de

⁷ O Sistema Nacional de **Adoção** e Acolhimento (**SNA**) foi criado em 2019 e nasceu da união do Cadastro Nacional de **Adoção** (CNA) e do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA). O sistema é regulamentado por meio da Resolução nº 289/2019 do Conselho Nacional de Justiça



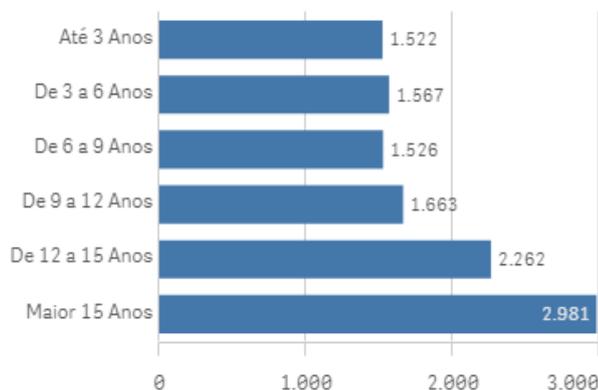
Adoção e Acolhimento (SNA) e, ações concretas, que focadas no melhor interesse de crianças e adolescentes, são por vezes, dissonantes ao formalismo rigoroso com que se julgam aqueles casos em que a adoção se deu de forma não oficial – o que justificaria o PL INCENTIVAR VISITAS AOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA FACILITAR “ENCONTROS DE ALMAS” e, promover adoções por afinidade, reconhecendo, por extensão as adoções “intuitu personae” como legais. (Artigo 4.º)

Embora o PL sinalize no Parágrafo Primeiro que as visitas serão organizadas pelos próprios serviços, respeitando a rotina dos acolhidos, a verdade é que de fato, a situação poderá expor as crianças e os adolescentes acolhidos na situação de ser ou não “escolhido” para ser adotado por alguém. A dinâmica do grupo se altera com a chegada e saída de pessoas que não fazem parte do cotidiano e, podem gerar expectativas, receios, sentimentos de menos valia, competição, falsas expectativas e impactos emocionais importantes. Crianças e adolescentes acolhidos vivem temporariamente em uma comunidade de acolhida e, deveriam ser respeitados neste espaço protetivo que oferece condições de desenvolvimento cuja qualidade depende dos investimentos públicos em seu reordenamento.

A afirmação de que apenas a ADOÇÃO pode salvá-los os condena ao provável fracasso, visto que a minoria é efetivamente adotada. Segundo dados do SNA, a partir de 2020 ocorreram 37,2% (11.525) de reintegrações aos genitores, no universo de 30.951 crianças e adolescentes acolhidos em 4.799 serviços de acolhimento no país. No Estado de São Paulo foram realizadas 2.461 reintegrações para

Importante sinalizar que 26% das reintegrações ocorreram para maiores de 15 anos e 19,6% na faixa etária de 12 a 15 anos de idade. Na primeira infância até 3 anos 13% foi reinserida na família de origem.

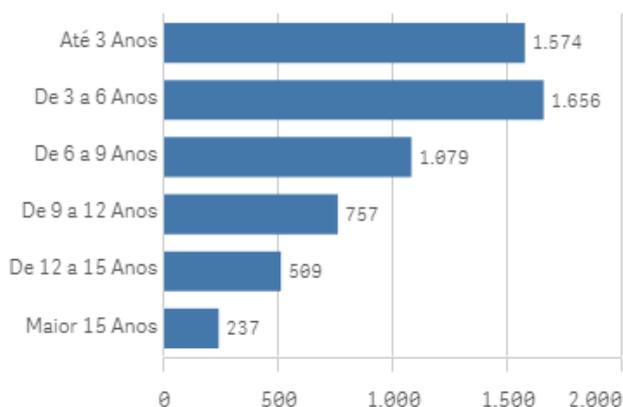
Por faixa etária





O SNA⁸ indica que, pelo cadastro nacional ocorreram 5.816 adoções a partir de 2019, sendo 1.405 no Estado de São Paulo. 55,5% (3.230) das adoções ocorreram na primeira infância entre 03 e 06 anos de idade, 31,5% (1836) na infância (entre 6 a 12 anos). Na adolescência 9% (509) entre 12 e 15 anos e 4% (237) acima de 15 anos.

Por faixa etária



Não se prepara crianças e adolescentes para autonomia e protagonismo se o tratarmos como **SOBRANTES DAS ADOÇÕES NÃO REALIZADAS**, futuros fracassados porque não conquistaram para si uma família. Mesmo que a autora afirme que o PL visa o melhor interesse das crianças e adolescentes, ele acaba por responder, mais diretamente, aos interesses dos adotantes que ainda desejam adotar crianças pequenas e saudáveis.

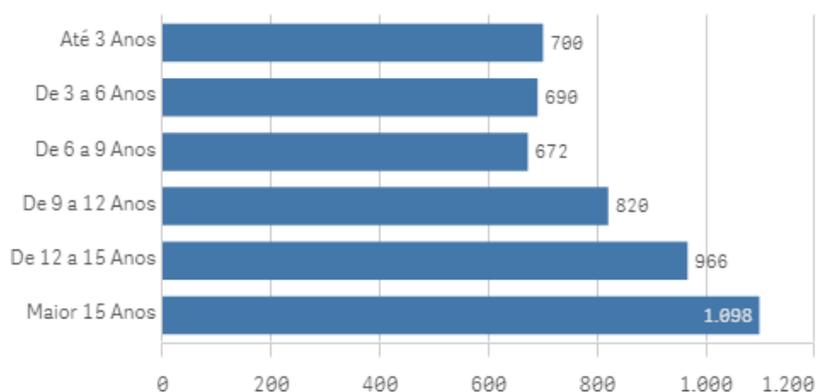
Nessa direção, o PL pode ser uma tentativa de equalizar a fila de adotantes que em 14/04/2021 correspondia a 33.536 pretendentes disponíveis no Brasil, incluindo 7.704 (23%) pretendentes do Estado de São Paulo, com a de crianças e adolescentes disponíveis para adoção que correspondiam respectivamente a 4.953 no Brasil e, 958 (19,3%) no Estado de São Paulo. Uma conta que não fecha se comparados os perfis esperados e as crianças e adolescentes acolhidos e disponíveis à adoção hoje.

⁸ Acesso em 15/04/2021



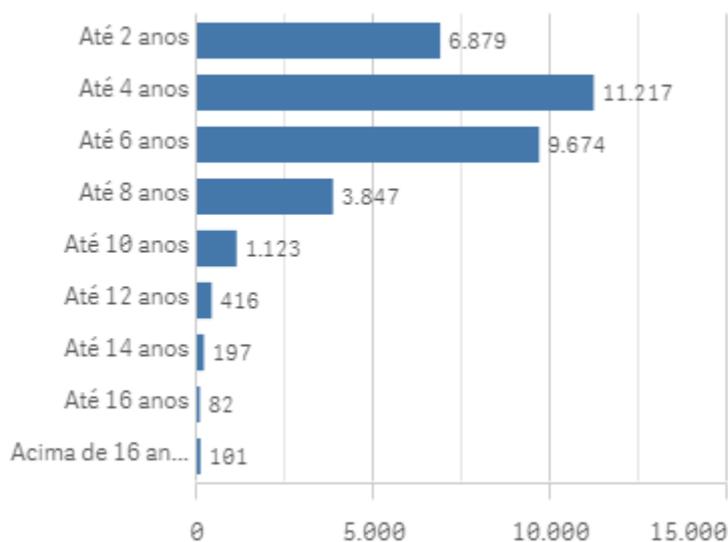
Das 4.953 crianças e adolescentes disponíveis para adoção, 22% (1.098) são maiores de 15 anos e 14% (700) são crianças pequenas de até 3 anos de idade.

Por faixa etária



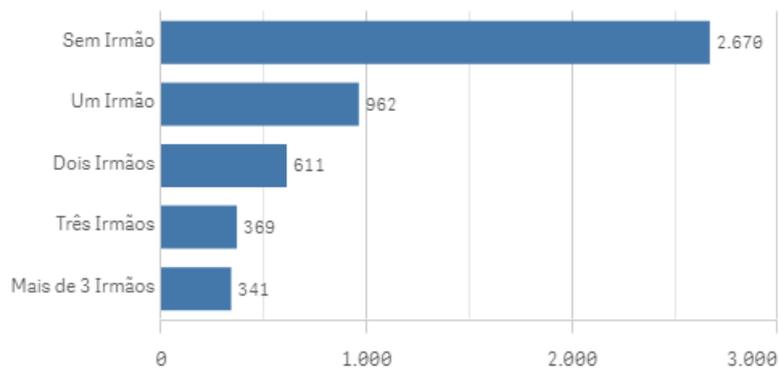
Os pretendente que indicam desejar adotar adolescentes entre 14 e acima de 16 anos somam apenas 380. Enquanto até 4 anos somam 18.096 pretendentes.

Por idade aceita



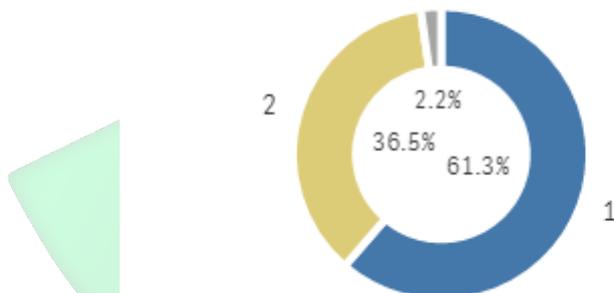
Do total 46% (2.283) dos acolhidos fazem parte de grupo de irmãos.

Por grupo de irmãos

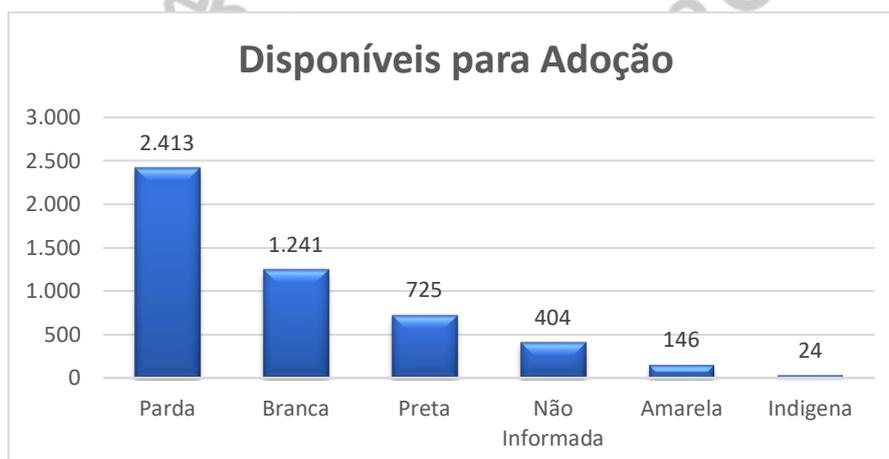


E 61,3% dos pretendentes estão dispostos a adotar apenas 1 criança ou adolescente, 36,5% até 2 e 2,2% acima de 2 crianças ou adolescentes

Por qtd. que aceita adotar



Considerando a ETNIA das crianças e adolescentes disponíveis para adoção, 63,3% são negros (pardos e pretos), 25% brancos e 2,9% amarelos.





A expectativa dos pretendentes para adoção por etnia indica que 38,3% não impõem preferência, 26,2% escolhem brancos, 22% pardos, 4,2% pretos, 5,8% amarelos e 3,3% indígenas.



Deste modo, embora o PL pretenda facilitar e abreviar o processo de adoção, ele acaba por expor algumas fragilidades da proposta ao desconsiderar que:

1. As decisões judiciais para o acolhimento de crianças e adolescentes deveriam partir de ESTUDO DIAGNÓSTICO PRÉVIO sobre a real necessidade da medida ao caso concreto. Ele inclui uma criteriosa avaliação dos riscos a que estão submetidos a criança e o adolescente, as condições da família para superação das violações de direitos observadas e o provimento de proteção e cuidado (2009, p.29).
2. O processo de reordenamento dos serviços de acolhimento ocorridos no Brasil e no Estado de São Paulo desde a promulgação do PLANO NACIONAL DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA (PNCFC, 2006) e do PLANO DE ACOLHIMENTO (SNAS, 2014) indica a crescente qualificação dos equipamentos da Proteção Especial de Alta Complexidade do SUAS, haja vista os resultados do Levantamento realizado pelo IPEA em 2020⁹

⁹ Nota Técnica N.º 91 – DISOC/ IPEA - FILHOS "CUIDADOS" PELO ESTADO: O QUE NOS INFORMA O RELATÓRIO DO IPEA SOBRE O REORDENAMENTO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES



3. O acolhimento em Serviços de Famílias Acolhedoras (SAF) é uma modalidade de serviço crescente no Brasil, mas ainda esparso respondendo por apenas 24,7% dos serviços de acolhimento existentes (segundo SNA/ CNJ 2021). Segundo dados do IPEA, o relatório de Licio et al. (2021, no prelo) mostra que os progressos mais significativos no caso do SAF se verificam no campo normativo. Trata-se de importante avanço, uma vez que a cultura instituída no Brasil ainda é a da instituição. Desde 2004 com a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), o acolhimento familiar foi colocado como agenda nacional e esse serviço inovador discutido e priorizado na elaboração do Plano. Esse trabalho resultou na Lei 12.010/09 e consolidou a inserção do seu instituto jurídico no ECA, como prioritário no momento da medida protetiva. Somente em 2017, a partir da Lei 13.509/17 pode-se afirmar que sua operacionalização legal se concluiu com a autorização do repasse de recursos federais para pagamento de bolsa auxílio às despesas das Famílias Acolhedoras, no acolhimento de crianças e adolescentes. No que tange ao apego e a mudança de família no ato da reintegração familiar e/ou adoção também tem sido objeto de estudos, principalmente internacionais, que há muito já comprovam que a relação de apego – principalmente na primeira infância (0 a 6 anos) é imprescindível ao ser humano. Uma criança que aprende com o apego se apegará a outras relações humanas, por outro lado, uma criança que é privada do apego, procurará por ele durante toda a sua vida, resultando em muitos problemas humanos.
- Se por um lado o ECA definiu o acolhimento familiar como preferencial ao institucional, além de criar melhores condições para a expansão do serviço, por outro lado, sua cobertura segue bastante incipiente. Segundo dados do IPEA, embora tenha ensaiado uma expansão mais significativa, entre 2012 e 2014, 333 SAFs alcançavam pouco mais de 1.392 acolhidos em 2018, o que equivale a cerca de 4% do total de acolhidos no período. A distribuição regional dos SAFs também seguia desigual, com mais de 80% da oferta nas regiões Sudeste e Sul. Há um esforço para sua expansão no país em função de suas características de um atendimento mais individualizado, indicado especialmente para crianças pequenas. Daí, o perigo em se confundir o perfil esperado para os operadores deste serviço com os dos pretendentes à adoção. **Portanto, é seguro afirmar que qualquer contribuição vinda do Legislativo à essa forma de cuidar e proteger, em medida protetiva, seria o imprescindível apoio para a sua efetivação, uma vez que é cientificamente comprovado que qualquer ser humano, mas**
-



principalmente crianças e adolescentes – seres em condição especial de desenvolvimento – necessitam da família e da comunidade, como direito.

4. As FAMÍLIAS ACOLHEDORAS, assim como os SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL têm entre suas atribuições manter e fortalecer os vínculos familiares, visando a reintegração familiar. Toda a preparação das famílias acolhedoras implica em ela saber discernir e apreender a relação de cuidado e proteção a ser oferecida e, a relação de parentalidade afetiva. Misturar as duas funções pode ser um risco para o desenvolvimento da MODALIDADE DE ACOLHIMENTO FAMILIAR NO BRASIL. Também, da experimentação das crianças acolhidas até encontrar aquela que se deseja adotar, contrariando o argumento de evitar novas rupturas afetivas aos acolhidos.
5. O ECA no Art. 34, § 3.º define que a União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em FAMÍLIA ACOLHEDORA COMO POLÍTICA PÚBLICA, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de FAMÍLIAS SELECIONADAS, CAPACITADAS E ACOMPANHADAS QUE NÃO ESTEJAM NO CADASTRO DE ADOÇÃO.
6. As modificações do Estatuto da Criança e do Adolescente ocorridas em 2009 pela Lei 2009 e, em 2017 regularam a medida de ADOÇÃO para que a mesma possa ser tratada como uma alternativa de cuidado excepcional, cuja qualidade depende do trabalho profissional de seleção, formação e acompanhamento dos pretendentes à adoção e da criança ou adolescente a ser adotado. Ação profissional afeita às equipes interdisciplinares das Varas da Infância e da Juventude, muitas vezes em parceria com Grupos de Apoio à Adoção e, com a equipe dos serviços de acolhimento. Ignorar a necessidade deste processo de preparação em nome de relações afetivas espontâneas, ocorridas em encontros para escolhas por possível afinidade, pode resultar em DEVOLUÇÕES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ADOTADOS. Esta é uma realidade importante de ser registrada e analisada, visto que ainda não o é no atual SNA.
7. A adoção por afinidade, a adoção aberta e a adoção “intuitu personae” se diferem da adoção legal pela insegurança jurídica que desprotege tanto o adotante como o adotado. Segundo o Art. 43 do ECA A adoção será deferida quando apresentar reais vantagens para o adotando e fundar-se em motivos legítimos
8. A escolha de uma criança ou adolescente para adoção não se dá por simpatia ou curiosidade frente a uma coleção de figuras expostas em um pseudo cardápio de



opções – são pessoas cujas histórias incluem perdas, desafios e necessidade de segurança e afeto. Tal exposição contraria o espírito do ECA e o princípio da dignidade humana.

9. O processo de constituição da parentalidade afetiva é simultâneo ao da filiação adotiva e o zelo pelo processo não significa necessariamente burocratização.
10. À luz do disposto no Artigo 227 da Constituição Federal, fica assegurada a absoluta prioridade da tramitação dos processos e procedimentos de REINTEGRAÇÃO FAMILIAR E COMUNITÁRIA, neles se incluem os de adoção.

Com base nos argumentos supracitados o Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária se MANIFESTA CONTRARIAMENTE AO PL 755/20 e solicita aos Deputados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que se posicionem, tendo como norte, que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos do presente, merecedores de cuidado e proteção pela família, sociedade e Estado - isso não implica colocá-los em adoção a qualquer custo e sem o devido processo legal. Famílias Acolhedoras constituem um equipamento da Proteção Especial de Alta Complexidade do SUAS e como tal, precisam ser fortalecidas e ampliadas no Estado de São Paulo.

São Paulo, 15 de abril de 2021