

NOTA TÉCNICA – 01/2021

Assunto: Projeto de lei nº 22/2021 – Câmara Municipal de Foz do Iguaçu – Dispõe sobre a regulamentação do Programa de Apadrinhamento Afetivo no Município

A ASSOCIAÇÃO DAS DEFENSORAS PÚBLICAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ – ADEPAR, órgão representativo dos defensores públicos e das defensoras públicas do Estado de Paraná, pessoa jurídica de direito privado, tendo dentre uma de suas finalidades, “defender o interesse público em geral;” e “atuar na prevenção, promoção e proteção dos direitos humanos, na busca por uma sociedade igualitária e democrática;” **RESOLVE** apresentar, **NOTA TÉCNICA** ao Projeto de Lei nº 22/2021, que tramita na Câmara Municipal de Foz do Iguaçu.

1. INTRODUÇÃO

Tramita na Câmara Municipal de Foz do Iguaçu projeto de lei que “*dispõe sobre a regulamentação do Programa de Apadrinhamento Afetivo no Município*”, no qual consta em sua justificativa como objetivo:

“proporcionar experiências e referências afetivas, tanto familiares quanto comunitárias, à crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento. Tende a facilitar a construção de laços afetivos saudáveis e duradouros, através dos quais a criança ou o adolescente possa aprender a vincular-se, encontrar referências de valores e ensinar a modificação de sua realidade pessoal. Permitir à criança ou adolescente, a vivência de vinculação afetiva com um grupo familiar, favorecendo o sentimento de ‘pertencimento’ e estabilidade emocional. Possibilita, à criança ou adolescente, a consolidação de laços afetivos que darão suporte emocional futuro pós o seu desligamento e/ou 18 anos.”

Nos termos do parágrafo único do artigo 1º, o apadrinhamento “*consiste em estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar e comunitária e colaboração com seu desenvolvimento e até financeiro.*”

O projeto ainda traz os requisitos e vedações para o interessado e interessada em apadrinhar, as obrigações dos afilhados e dos padrinhos, forma de seleção dos padrinhos, requisitos e responsabilidade da entidade executora do programa.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL DO APADRINHAMENTO AFETIVO

A Constituição da República prevê em seu artigo 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Com essa previsão, introduziu-se no ordenamento jurídico brasileiro a chamada doutrina da proteção integral, rompendo com paradigmas anteriores no qual o Estado voltava sua atenção apenas a crianças e adolescentes em situação irregular. A partir de então, a legislação passou a proteger todas as crianças e adolescente, independente de sua situação.

Nesta toada, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seus artigos 3º e 4º:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção

integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O artigo 7º, do mesmo diploma legal, por sua vez prevê: *“A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”.*

Como uma das medidas de proteção para crianças e adolescentes que se encontram com seus direitos ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade, do Estado, dos pais ou responsável, ou em razão de sua própria conduta (art. 98, ECA), o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a medida de acolhimento institucional (art. 101, VII, do ECA).

O acolhimento institucional é medida de caráter provisório e excepcional, na qual a rede de proteção busca uma série de medidas para reinserir a criança e o adolescente no seio de sua família, que é a prioridade legal. Não obstante, na impossibilidade de se retornar à família natural, a legislação prevê a possibilidade de colocara criança em família substituta.

Ocore que, embora seja uma medida de proteção, o acolhimento institucional pode representar também uma violência contra a criança e o adolescente, que são retirados de sua família e sua comunidade, passando a conviver com quem nunca teve qualquer tipo de relação. Mesmos nos equipamentos com espaços adequados e com equipe técnica qualificada, há carência de vínculos afetivos, especialmente àqueles que estão sem receber visitas.

Na tentativa de garantir os direitos das crianças acolhidas, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 92, estabelece uma série de princípios nos quais a entidade acolhedora deve se nortear, dentre eles a *“participação na vida da comunidade local; a preparação gradativa para o desligamento; participação de pessoas da comunidade no processo educativo.”*

Como um dos mecanismos de garantir o cumprimento dos princípios destacados, criou-se a figura do apadrinhamento afetivo, no artigo 19-B, do Estatuto da Criança e do Adolescente, inserido pela Lei n. 13.509/2017, que o define em termos muito similares do projeto que ora se analisa: *“o apadrinhamento consiste em estabelecer e proporcionar à criança e ao adolescente vínculos externos à instituição para fins de convivência familiar e comunitária e colaboração com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro.”*

Diante do exposto, o presente projeto de lei encontra respaldo constitucional e legal, e vai ao encontro da doutrina da proteção integral da criança e do adolescente.

3. DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO

Para além do programa encontrar materialmente respaldo legal, verifica-se que atende a repartição de competências dos entes federativos, haja vista que o programa é previsto na legislação como de competência municipal.

Assim como a Constituição da República no já citado art. 227, o ECA prevê a solidariedade entre união, estados e município na aplicação das medidas de proteção a crianças e adolescentes em seu art. 101:

III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais.

O dispositivo destaca expressamente a municipalização do atendimento e deve ser sistematicamente lido com o artigo 88, inciso III do ECA, que prevê como política de diretriz de atendimento a dita municipalização.

A municipalização do atendimento também encontra respaldo na Lei nº 8.742/93, que criou o SUAS – Sistema Único de Assistência Social – e apresenta a organização e as formas de atuação a assistência social em todo território nacional, sendo que dispõe sobre a proteção social básica e a proteção social especial, em seu art. 6º-A:

“Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.”

Na repartição de competências, a referida lei prevê que:

Art. 15. Compete aos Municípios:

(...)

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

(...)

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei

(...)

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

Diante do exposto, verifica-se que como sendo um programa destinado a atender crianças em acolhimento institucional, sendo este de competência do município, entende-se que estabelecer o apadrinhamento afetivo está dentro das competências do município.

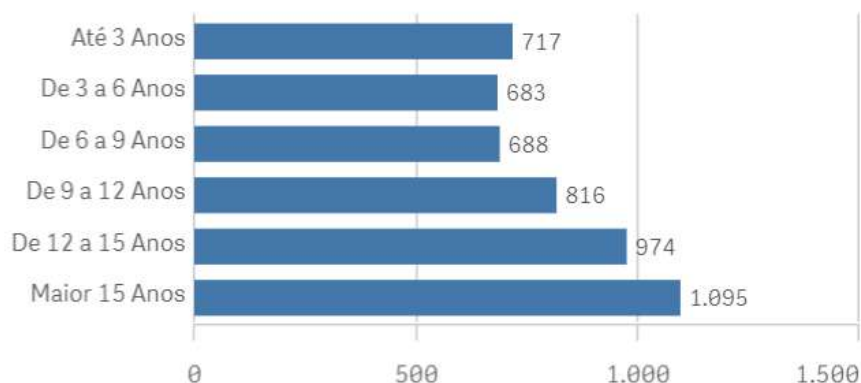
4. DOS PREJUÍZOS DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Há muitos casos em que crianças e adolescentes permanecem em entidades de acolhimento por anos, não sendo reintegração à sua família natural. Do mesmo modo, muitos não são inseridas em família substituta, por não estarem dentro do padrão de crianças que se buscam para adoção, por inúmeras razões, como idade avançada, problemas de saúde, deficiência física ou mental, pertencer a grupo de irmão, dentre outros.

Há um grande descolamento entre as crianças aptas para adoção e as crianças que as famílias buscam adotar, conforme se verifica pelo painel do CNJ, do Sistema Nacional de Adoção, que traz o perfil das crianças acolhidas, das crianças disponíveis para adoção e o perfil que se busca para adotar em relação

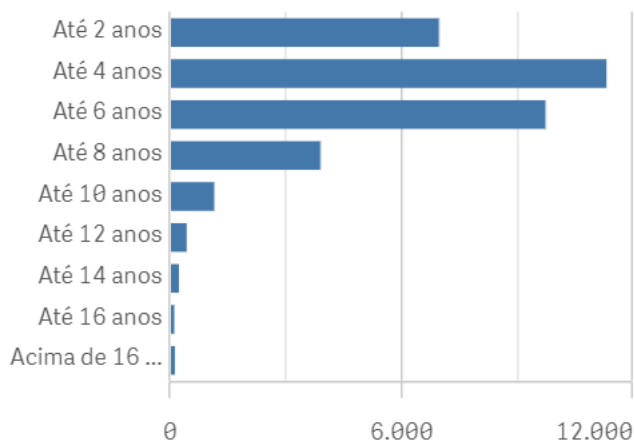
aos pretendentes disponíveis. Nesse painel, que é atualizado diariamente, verifica-se dentre as crianças disponíveis para a adoção, a grande maioria possui mais de 6 anos¹:

Por faixa etária



Em contrapartida, a grande minoria dos pretendentes à adoção aceitam crianças maiores de 6 anos:

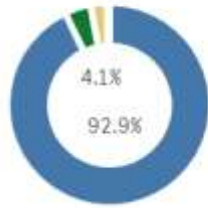
Por idade aceita



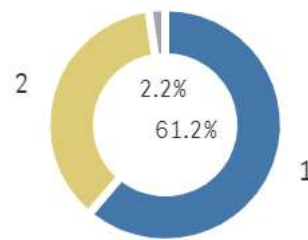
Dos pretendentes a adoção, 92,9% buscam crianças sem deficiência e apenas 2,2% aceitam grupos de 3 ou mais irmãos.

¹<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=4f1d9435-00b1-4c8c-beb7-8ed9dba4e45a&opt=cursel&select=clearall>

Por pessoa com deficiência aceita



Por qtd. que aceita adotar



Diante disto, a medida de acolhimento institucional que era para ser provisória e excepcional, para muitas crianças e adolescentes se torna sua moradia definitiva, passando elas a viver sem uma referência familiar e comunitária, o que viola toda lógica do Estatuto da Criança e do Adolescente, que possui a convivência familiar e comunitária como diretriz:

A promotora de justiça do Rio de Janeiro, Monica Rodrigues Cuneo, em seu livro “Abrigamento Prolongado: os Filhos do Esquecimento” (p. 22), expõe sobre os prejuízos do acolhimento prolongado:

“O espaço institucional não é o meio natural para o favorecimento do desenvolvimento integral da criança, a qual passa a ser cuidada por pessoas que até então não conhecia e cujos referenciais, muitas vezes, encontram - se dissociados de seu contexto social e familiar. O desrespeito a estes princípios, associados à carência de estimulação, de vínculos afetivos e de atenção emocional, gera prejuízos evidentes e inevitáveis que, como visto, afetam o desenvolvimento global da criança. A institucionalização prolongada impede a ocorrência de condições favoráveis ao bom desenvolvimento da criança. A falta da vida em família dificulta a atenção individualizada, o que constitui obstáculo ao pleno desenvolvimento das potencialidades biopsicossociais da criança. A submissão a rotinas rígidas e o convívio restrito às mesmas pessoas comprometem o sadio desenvolvimento da criança, além de limitar suas possibilidades e oportunidades de desenvolver relações sociais amplas e diversificadas. A dinâmica institucional aprisiona a criança e não a

protege da angústia de, mais tarde, enfrentar o mundo externo, que se lhe afigura misterioso e desconhecido. Nos abrigos, é comum que as necessidades emocionais básicas da criança por conforto, estimulação e afeto, bem como suas necessidades físicas básicas fiquem em segundo plano. Por melhor que seja a instituição, por mais que haja uma atmosfera de ambiência familiar artificialmente criada, somente uma relação familiar propicia um sentimento de intimidade, cumplicidade e um convívio mais afetivo, personalizado e individualizado .”

Diante desse cenário, deve-se buscar alternativas para essas crianças e adolescente terem uma experiência familiar, o que pode influenciar muito positivamente na sua formação enquanto cidadão na sociedade, como o apadrinhamento afetivo.

5. DO PROJETO DE LEI COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES INSTITUCIONALIZADOS

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) explica que:

“o apadrinhamento afetivo é um programa voltado para crianças e adolescentes que vivem em situação de acolhimento, ou em famílias acolhedoras, com o objetivo de promover vínculos afetivos seguros e duradouros entre eles e pessoas da comunidade que se dispõem a ser padrinhos e madrinhas. As crianças aptas a serem apadrinhadas têm, quase sempre, mais de dez anos de idade, possuem irmãos e, por vezes, são deficientes ou portadores de doenças crônicas – condições que resultam em chances remotas de adoção.”

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente à Defesa da Convivência Familiar e Comunitária define o apadrinhamento como:

“Programa, por meio do qual, pessoas da comunidade contribuem para o desenvolvimento de crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional, seja por meio do estabelecimento de vínculos afetivos significativos, seja por meio de contribuição financeira. Os programas de apadrinhamento afetivo têm como objetivo desenvolver estratégias e ações que possibilitem e estimulem a construção e manutenção de vínculos afetivos individualizados e duradouros entre crianças e/ou adolescentes abrigados e padrinhos/madrinhas voluntários, previamente selecionados e preparados, ampliando, assim, a rede de apoio afetivo, social e comunitário para além do abrigo. Não se trata, portanto, de modalidade de acolhimento.”

Sobre o apadrinhamento afetivo, Irene Rizzini explica:

“A ideia principal do apadrinhamento afetivo é promover o convívio familiar de crianças e adolescentes que estejam com dificuldades de reintegração. São casos em que se estabelece a aproximação de pessoas como padrinhos afetivos de crianças, cujas famílias não são conhecidas ou tenham perdido o poder familiar. Nestas circunstâncias, a criança geralmente permanece abrigada, aguardando uma solução, que pode ser uma possível reintegração ou adoção. Um processo dessa natureza pode levar anos; portanto, faz-se necessário uma alternativa como a do apadrinhamento para que a criança possa vivenciar situações familiares” (RIZZINI, Irene. Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil, p. 104)

Verifica-se que na justificativa do projeto de lei explica-se com muita clareza as vantagens da criança de vínculos afetivos durante o acolhimento institucional:

“A necessidade de uma afiliação subjetiva torna-se, portanto, vital e constitutiva para a saúde mental destas crianças e adolescentes, uma

vez que possibilitará a quebra do sentimento de abandono e recuperação da autoestima, oportunizada pelo fato de ter sido eleito por alguém como depositário de investimentos de afetos e cuidados, a referência a uma pessoa fora do ambiente institucional, como um padrinho e/ou madrinha, tem demonstrado, ao longo das experiências semelhantes em outras regiões brasileiras, ser enriquecedora para afilhado e padrinho, colocando e cheque os preconceitos sociais de etnia, faixa etária ou saúde. A vinculação afetiva construída na constância estabelece relacionamentos estáveis e duradouros que virão a tornar-se referenciais familiares e sociais para suas vidas futuras e evitando, assim, os sentimentos de vácuo e solidão, muito comuns nos jovens em situação de abandono e que são obrigados a depararem-se com a maioria.

Não obstante, um programa de apadrinhamento afetivo deve ser uma política pública elaborada com atenção e cuidado, para que não cause efeitos negativos à criança e ao adolescente, como frustração de suas expectativas. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente Orientações e Conselho Nacional de Assistência Social elaboraram orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescents, abordando o apadrinhamento afetivo², destacando:

“O contato direto de pessoas da comunidade com crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, nas dependências do mesmo, deverá ser precedido de preparação, visando assegurar que não será prejudicial às crianças e aos adolescentes. Nesse sentido, é importante destacar que visitas esporádicas daqueles que não mantêm vínculo significativo e freqüentemente sequer retornam uma segunda vez ao serviço de acolhimento, expõem as crianças e adolescentes à continuidade de vínculos superficiais. Esses podem, inclusive, contribuir para que não aprendam a diferenciar conhecidos de desconhecidos e

² https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/conanda_acolhimento.pdf

tenham dificuldades para construir vínculos estáveis e duradouros, essenciais para seu desenvolvimento. Por esse motivo, Programas de Apadrinhamento Afetivo ou similares devem ser estabelecidos quando dispuserem de metodologia com previsão de cadastramento, seleção, preparação e acompanhamento de padrinhos e afilhados por uma equipe interprofissional. Devem ser incluídos nesses programas, prioritariamente, crianças e adolescentes com previsão de longa permanência no serviço de acolhimento, com remotas perspectivas de retorno ao convívio familiar ou adoção, para os quais vínculos significativos com pessoas da comunidade serão essenciais, sobretudo, quando ocorrer o desligamento do serviço de acolhimento. Para esses casos, a construção de vínculos afetivos significativos na comunidade pode ser particularmente favorecedora, devendo ser estimulada, porém com critérios.

No caso em concreto, verifica-se que o Projeto de Lei apresentado se atentou em dar prioridade no apadrinhamento justamente às crianças com menor possibilidade de adoção, conforme se verifica em seu artigo 2º:

§ 1º Terá preferência de inclusão no programa o infante:

- I - cujo(a) genitor ou genitora foi destituído(a) do poder familiar;
- II - com possibilidade remota de colocação em família substituta;
- III - com algum tipo de deficiência;
- IV - que integre em grupo de irmãos;
- V - que esteja há mais tempo no programa de acolhimento; ou
- VI - que esteja mais próximo de completar 18 (dezoito) anos.”

Ainda, prevê uma série de obrigações aos padrinhos e madrinhas, bem como cria à entidade gestora o dever de capacitar os pretendentes ao apadrinhamento, na busca de que seja um contato seguro e positivo para a criança e o adolescente. Sobre o preparo aos pretendentes a apadrinhadas, Irene Rizzini ensina que:

“Esse preparo é fundamental para que a família entenda a importância que irá ter na vida das crianças e dos adolescentes. Mostra-se que assumir esse compromisso envolve mais que sentimentos de caridade e sim a capacidade de dar afeto, atenção e respeito.” (p. 105)

O projeto também prevê algumas formas de contato entre a criança e os padrinhos, bem como exige a elaboração de um plano individual de participação, em seu artigo 6º, §º:

“§ 1º A forma de participação do padrinho ou madrinha deverá ser prevista em plano individual de participação, a ser elaborado em conjunto entre a pessoa inscrita, o infante, a entidade executora do programa e a entidade de atendimento de acolhimento.”

A medida vai ao encontro do Estatuto da Criança e do Adolescente, quando prevê em seu art. 101, a elaboração de um plano individual de atendimento para os casos de acolhimento familiar e institucional:

“§ 4º Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei.

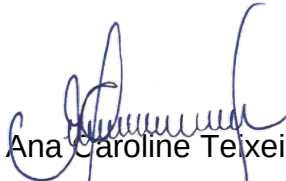
§ 5º O plano individual será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável”

Ainda, dispõe sobre uma série de requisitos para se cadastrar como pretendentes ao apadrinhamento, bem como inúmeros requisitos à entidade gestora, o que traz mais segurança ao instituto.

Sendo assim, vislumbra-se além de conformidade com a legislação, a efetivação do apadrinhamento afetivo no município pode ser um grande diferencial na vida de uma criança e de um adolescente.

6. CONCLUSÃO

A ADEPAR entende que o Projeto de Lei nº 22/2021 vai ao encontro da doutrina da proteção integral e se trata de política pública positiva para o melhor desenvolvimento das crianças e dos adolescentes vulnerabilizados, razão pela qual manifesta-se pela sua aprovação.



Ana Caroline Teixeira
Presidenta da ADEPAR