

# ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL: DO CÓDIGO DE MENORES AO APADRINHAMENTO AFETIVO

*INSTITUTIONAL CARE IN BRAZIL: FROM THE CODE OF MINORS TO AFFECTIVE SPONSORSHIP*

*Rafaella Yabiku<sup>1</sup>*

USP

*Iara Pereira Ribeiro<sup>2</sup>*

USP

## **Resumo**

Os direitos da criança e do adolescente no Brasil são regidos pelo princípio da proteção integral, que tem como marco de surgimento a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, e foi posteriormente incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Esta transição significa que, se antes o direito não se voltava à figura da criança e do adolescente, ou o fazia apenas para as figuras de jovem “abandonado” ou “delinquente”; agora a posição do Estado é clara em definir que todas as medidas voltadas à infância e à juventude devem colocar o melhor interesse da criança ao centro. O artigo, por meio de análise bibliográfica e relatórios, discorre sobre as instituições para crianças e jovens fundadas no Brasil desde a vigência do antigo Código de Menores, passando pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, até medidas mais recentes para a implementação do ECA nos serviços de acolhimento, como os programas de apadrinhamento afetivo que visam formar vínculos entre crianças em acolhimento e adultos da comunidade, no intuito de concretizar o direito à convivência comunitária. O objetivo é analisar de que maneiras o acolhimento institucional de crianças e adolescentes no Brasil se adequou à mudança de paradigma, e em que medida ainda se mostra insuficiente, apesar do notável crescimento dos projetos e dos resultados positivos obtidos, destacando que o apadrinhamento afetivo não se coloca como solução única para compensar as faltas das instituições de acolhimento.

## **Palavras-chave**

Acolhimento institucional. Apadrinhamento afetivo. Código de Menores. Princípio da proteção integral.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo com dupla graduação realizada na Università degli Studi di Camerino, Itália. Escrevente Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça de São Paulo. Acadêmica do 1º semestre do curso de Letras da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Direito Privado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Doutora em Direito Civil pela PUC/SP.

**Abstract**

*The rights of children and adolescents in Brazil are governed by the principle of integral protection, which has as its landmark the 1959 Universal Declaration of the Rights of the Child and was later incorporated into the Brazilian legal system. This transition means that, if before, the law did not turn to the figure of the child and adolescent, or did it only to the figures of the “abandoned” or “delinquent” youth; now the position of the State is clear in defining that all measures aimed at childhood and youth must put the best interest of the child at the center. The article, through the analysis of bibliography and reports, discusses institutions for children and adolescents founded in Brazil since the old Code of Minors, passing through the promulgation of the Child and Adolescent Statute, up to more recent measures for the implementation of ECA in care institutions, such as the programs of affective sponsorship as that aim to form bonds between foster children and adults in the community, in order to realize the right to community coexistence. The goal is to analyze in which ways institutional care for children and adolescents in Brazil has adapted to the paradigm shift, and in which ways it is still insufficient, despite the notable growth of the projects and of positive results obtained, highlighting that affective sponsorship is not an only solution to compensate for the shortcomings of the best institutions.*

**Keywords**

*Institutional care. Affective sponsorship. Minors Code. Full protection principle.*

## 1. INTRODUÇÃO

A proteção das crianças é um dever constitucional do Estado, em conjunto com a família e a sociedade. Os desenvolvimentos mais recentes em tema de direitos da criança e do adolescente demonstram uma transição: de um paradigma no qual os institutos jurídicos eram feitos “de fora para dentro”, sob uma visão segundo a qual o adulto e o Estado teriam conhecimento indiscutível sobre o que pode ser feito para o menor de idade, gradualmente se passou a priorizar o melhor interesse da criança e sua autonomia.

Um dos marcos iniciais desta mudança foi a Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela Assembléia das Nações Unidas em 1959. Trata-se de documento elaborado na forma de princípios, no qual foram elencados direitos fundamentais e universais de todas as crianças, conferindo-lhes proteção especial devido à vulnerabilidade inerente a esta fase de desenvolvimento.

No Brasil, tal concepção sobre a infância era distante do direito vigente. Sob a ótica do Código de Menores de 1927, somente crianças e jovens “abandonados”, “delinquentes” ou em outra “situação irregular” eram alvos das medidas previstas na lei. A proteção do Estado se dava através de instituições de caráter autoritário, como o Serviço de Assistência a Menores e a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, cujas heranças permanecem até o presente.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, incorporou-se no ordenamento jurídico os princípios de proteção à infância preconizados no direito internacional. Ademais, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de 2006 e a Lei n. 12.010/09 trouxeram novas medidas visando a implementação destes direitos.

Todavia, através de estudos bibliográficos e análise de relatórios estatísticos, este artigo pretende expor a garantia ainda insuficiente dos direitos das crianças e adolescentes no contexto brasileiro, em particular daquelas sob a tutela do Estado na forma de acolhimento institucional. Neste cenário, serão apresentados os programas de apadrinhamento afetivo enquanto medida recente que efetiva o direito à convivência comunitária destas crianças, através da formação de vínculos de afeto e responsabilidade com adultos da comunidade. Por fim, o artigo aborda os desafios enfrentados pelo apadrinhamento afetivo e o seu papel na implementação dos direitos da criança e do adolescente sob acolhimento institucional.

## **2. A GARANTIA DE DIREITOS NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL**

### **2.1 A ORIGEM DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL**

Antes da defesa dos direitos fundamentais das crianças no direito internacional e no ordenamento brasileiro, as primeiras medidas de proteção jurídica à infância se deram em âmbito penal.

Em 1910, ocorreu na cidade de Washington a 8ª Conferência Internacional das Prisões, reunindo delegados de 22 países. O relatório final

deste evento apresentou, como primeira resolução, “I. Os jovens delinquentes não devem ser submetidos ao mesmo procedimento penal aplicado os adultos”.

No ano seguinte, a França demonstrou aderência ao movimento internacional e realizou o 1º Congresso Internacional dos Tribunais de Menores. O 2º Congresso Internacional dos Tribunais de Menores ocorreu apenas em 1928, devido à Primeira Guerra Mundial. O evento levou à criação da Associação Internacional dos Juizes dos Tribunais de Menores, cujo primeiro vice-presidente foi o brasileiro José Candido de Albuquerque de Mello Mattos, juiz de menores posteriormente responsável pelo chamado “Código Mello Mattos” ou “Código de Menores” (ZANELLA; LARA, 2015, p. 112).

Após a instituição de tribunais separados para julgar os atos cometidos por crianças e adolescentes, com o fim da Segunda Guerra Mundial, foi criado em 1946 o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com o propósito de defender os direitos relacionados à infância em diversos âmbitos: negociações em fóruns, conferências, congressos, audiências públicas, publicações e consultas públicas (LEMOS et al., 2016, p. 2).

Posteriormente, em 1959, foi adotada pela Assembléia das Nações Unidas a Declaração dos Direitos da Criança, na forma de dez princípios. O primeiro estabelece que “todas as crianças, absolutamente sem exceção” são contempladas pelo documento; enquanto o sétimo princípio afirma que “os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais”.

Em ordem geral, os princípios estabelecidos foram: direito à igualdade, à especial proteção para o seu pleno desenvolvimento, à identidade, à alimentação, moradia e assistência, à educação gratuita e ao lazer, direito ao amor, direito ao socorro prioritário, direito à proteção contra o abandono e exploração, além do direito de crescer em ambiente fraterno e solidário.

Este documento marca o início do paradigma da proteção integral, no qual as crianças são entendidas como “pessoas em situação peculiar de desenvolvimento”, ou seja, indivíduos que são titulares, naquilo

que for aplicável à sua idade, dos mesmos direitos dos adultos e, em adição, a direitos especiais em decorrência do seu estado de infante (BITTENCOURT; 2014, p. 41).

No trigésimo aniversário da Declaração dos Direitos da Criança (20 de novembro de 1989), data que passou a ser comemorada como “Dia Mundial da Criança”, a ONU adotou a Convenção sobre os direitos da criança, na qual os Estados partes se comprometeram a considerar primordialmente o melhor interesse da criança em todas as medidas tomadas em relação à infância. O Brasil foi signatário e ratificou a Convenção em 1990.

Já a Constituição Federal de 1988, promulgada um ano antes da Convenção, traz em seu art. 227 a prioridade absoluta com que os direitos das crianças e dos adolescentes devem ser garantidos, de forma solidária, pela família, sociedade e Estado. Ademais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) postula, em seu primeiro artigo, a proteção integral à criança e ao adolescente.

Assim, tem-se as bases sobre as quais são realizadas medidas, até o momento presente, para adequar as condições oferecidas pelas instituições de acolhimento para garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

## **2.2 O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL SOB O CÓDIGO DE MENORES (1927)**

Até o início do século XX, a institucionalização de crianças não era medida comum no Brasil, pois o acolhimento era feito sobretudo por instituições religiosas ou por famílias que abrigavam crianças abandonadas enquanto filhos de criação. Não havia, ademais, previsão legal de acolhimento de crianças por parte do Estado. Assim, foi somente nas primeiras décadas do período republicano que tiveram início as políticas públicas de assistência à infância no Brasil (FONSECA; 2007, p. 1).

Para a aplicação destas medidas, o Código de Menores descrevia situações que caracterizam o abandono, as situações nas quais ocorreria a destituição do “pátrio poder”, e as medidas de intervenção, vigilância ou punição aplicáveis. Escrito há menos de um século, este

dispositivo classificava as crianças e jovens sujeitos ao seu amparo como “abandonados”, “vadios”, “mendigos” e “libertinos”. Já no artigo 1º estabelecia que as medidas de assistência e proteção contidas no Código se dirigiam a menor de 18 anos de idade, abandonado ou delinquente<sup>3</sup>. Não havia, portanto, intenção de universalizar o tratamento à infância.

As políticas de segurança e assistência criadas a partir deste Código compreendiam a classificação e intervenção sobre crianças e adolescentes através de estabelecimentos de internação ou escolas de reforma. Assim, o primeiro modelo de institucionalização em massa de crianças e adolescentes no Brasil teve início a partir da década de 1940, com a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM).

Criado sob o propósito de regenerar e educar para o trabalho, o SAM demonstrou-se pouco eficiente. Os escritórios instalados foram acusados de se tornarem cabides de emprego para aliados políticos e de esquivarem-se à finalidade de assistência às crianças abandonadas. Além de 33 educandários, o SAM contava com mais de 300 estabelecimentos particulares articulados, que recebiam uma quantia *per capita* por cada indivíduo internado.

Todavia, os estabelecimentos não possuíam vínculo contratual com o Serviço e os desvios eram constantes. Para Irene Rizzini e Irma Rizzini, o SAM entregou mais de uma dezena de milhar de menores por ano a terceiros, para que cuidassem de sua vida e educação, sem a mínima garantia jurídica de que lhes fosse dispensado um trato razoavelmente humano. (2004, p. 34).

Ademais, o SAM tornou-se conhecido por ser uma instituição onde os jovens eram introduzidos à criminalidade devido à existência de gangues internas. Assim, na década de 1950, o órgão recebeu diversas críticas e, junto à onda “moralizante” e à pauta anticorrupção que contribuíram para o golpe civil-militar de 1964, foi criada em 1964 a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), com a segurança nacional como mote deste novo órgão de proteção aos menores.

---

<sup>3</sup> Art. 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código. (Decreto 17.943-A/1927, Código de Menores).

O órgão era vinculado ao Ministério da Justiça, o que reforçava o caráter policial com que a infância era tratada. A função da FUNABEM era a implementação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), que teve suas diretrizes fixadas pelo governo Castelo Branco com a Lei n. 4.513, de 1 de dezembro de 1964.

A lei dispunha sobretudo acerca da incorporação das estruturas e patrimônio do antigo SAM e sobre as competências funcionais de seus órgãos. Quanto à forma de tratamento às crianças e adolescentes, o dispositivo foi breve e vago, referindo-se ao “problema do menor”.

Com efeito, a partir de então as estruturas do antigo SAM foram utilizadas como “Centro-Piloto”, órgão central de uma estrutura que foi expandida com a criação de diversos novos estabelecimentos, sendo eles 18 Centros de Triagem, 10 Centros de Reeducação e 30 Centros de Prevenção (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 36).

O grande modelo difundido foi o de “internatos-prisão”, em que imperava a rigidez disciplinar e um ambiente de convívio precário. Fatores como a transferência frequente de ambiente, rodízio de funcionários, tratamento impessoal e fechamento para o mundo exterior, para Sônia Altoé geraram pobreza de relações sociais com efeitos desumanizantes dentro dos internatos da FUNABEM (ALTOÉ, 2008, p. 289).

Por fim, a Política Nacional de Bem-Estar do Menor também dispunha sobre a coordenação das entidades estaduais na assistência à infância, o que se deu no estado de São Paulo com a formação da "Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor" (FEBEM).

## **2.3 PANORAMA ATUAL DO ACOLHIMENTO**

A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, o Estado brasileiro assumiu o compromisso de adotar o princípio da proteção integral em todas as medidas voltadas para a infância. Isso não significou a automática extinção das instituições de acolhimento de caráter autoritário, mas sim o incentivo à incorporação dos princípios legais na prática destas instituições.

Esta transição foi impulsionada principalmente a partir de 2004, ano em que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) começou a promover uma série de debates voltados à implementação do ECA. Como resultado, aprovou em 2006 o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Ademais, em 2009 foi aprovado pelo Conanda e CNAS as “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, documento em que são detalhados os procedimentos necessários para a adequação dos abrigos segundo as diretrizes do plano nacional. Um dos objetivos almejados foi o fim das “instituições totais”, pois foi determinado que os serviços de acolhimento deveriam abrigar, no máximo, 20 crianças e adolescentes, além de ter profissionais atuando em interlocução, isto é, “em rede e intersetorialmente” (MIRANDA, 2017, p. 211).

As consequências positivas podem ser vistas a partir de dados do Censo do Serviço Único de Assistência Social (Censo Suas), que divulgou, no ano de 2019, estatísticas referentes a 2.866 serviços de acolhimento em funcionamento. Dentre estes, 56% declararam ter capacidade máxima de até 20 crianças e adolescentes, sendo que apenas 2% declararam ter capacidade máxima entre 41 e 100 vagas, e tão somente 2 instituições declararam ter capacidade máxima acima de 100 vagas.

Além das medidas adotadas a partir do Plano Nacional, a Lei n. 12.010/20019 firmou com maior rigor o caráter transitório do acolhimento institucional. O dispositivo estabelece que a criança ou adolescente em acolhimento institucional terá sua situação reavaliada a cada seis meses. Após relatório por equipe multidisciplinar, o juiz deverá decidir pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, sendo que o tempo máximo para a permanência em programas de acolhimento institucional deverá ser de dois anos, salvo casos de comprovada necessidade. Todavia, no ano de 2019, entre as 30.969 crianças e adolescentes acolhidos, 6.497 (20%) tinham tempo de acolhimento superior a 24 meses (BRASIL, 2020).

Ademais, a análise de dados estatísticos relativos à adoção demonstra que, para as crianças e jovens em idades superiores, as chances de adoção são remotas. Por um lado, apenas 3,4% dos pretendentes à adoção aceitam crianças de até 11, 12, 13, 14, 15, 16 ou 17 anos de idade, somando um total de 1.595 pretendentes que aceitam crianças nesta faixa etária. Todavia, 50,2% das crianças têm entre 11 e 17 anos de idade, ou seja, 4.297 crianças (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

Através dos dados apresentados, o que se destaca é a disparidade que persiste entre a reiteração da provisoriedade do abrigo e os dados que demonstram grande número de crianças e adolescentes, sobretudo nas faixas etárias superiores, com poucas chances de serem adotadas.

Diante deste cenário, surgiram novas concepções acerca do papel desempenhado pelos serviços de acolhimento. Para a Associação de Pesquisadores e Formadores da Área da Criança e do Adolescente, antes do conhecimento escolar e social, os serviços devem estimular o conhecimento de “quem sou eu” e “de onde eu venho”, entendendo que é necessário apropriar-se de sua história para desenvolver o interesse e a segurança necessários para se dedicar a estudos profícuos. (GULASSA, 2010, p. 45)

Em suma, trata-se de afastar a noção de abrigo enquanto mero depósito e valorizar o conceito de abrigo enquanto espaço de construção da identidade. Sob esta ótica, ademais, a criança ou adolescente é retirada do paradigma do menor carente e rejeitado, passando a ser visto como indivíduo em formação, com estímulo para se desenvolver plenamente.

### **3. O APADRINHAMENTO AFETIVO EM INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO**

#### **3.1 SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE APADRINHAMENTO**

Diante deste cenário, o apadrinhamento afetivo surgiu como iniciativa para oferecer à criança um vínculo individualizado, instituído primeiramente por juízes de algumas Comarcas para posteriormente ser incluído no artigo 19-B do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Um ponto de partida para compreender as bases do apadrinhamento afetivo é o valor dado pela Constituição Federal de 1988 ao afeto como um dos fundamentos mais significativos da família moderna. Assim, o vínculo afetivo será aquele laço desenvolvido pelo indivíduo em relação a alguém que, pelo seu valor pessoal, deseja-se que sempre esteja próximo e que não possa ser substituído por nenhum outro. (CUNEO, 2012, p. 420).

Entendendo a posição central do afeto no desenvolvimento psíquico do indivíduo, e no núcleo familiar como constituinte das relações que o sujeito toma por referência, passamos a analisar a situação em que, apesar do caráter excepcional e provisório da institucionalização de crianças, o que se sabe é que muitas permanecem nas instituições de acolhimento por tempo indeterminado. Nesse sentido, os vínculos formados com visitantes, voluntários, funcionários da instituição e as demais crianças serão essenciais à formação da identidade da criança.

Padrinho e madrinha são termos de cunho religioso que significam pais e mães espirituais, que exercem a função de segundo pai e de segunda mãe, a função de proteger. Na falta do pai e da mãe, são os padrinhos os responsáveis pelo cuidado e pela criação das crianças. De fato, o apadrinhamento afetivo é uma forma de relação entre crianças institucionalizadas e visitantes da instituição: o que caracteriza o apadrinhamento é a relação de frequência e cuidado individualizado estabelecida entre um visitante e uma criança específica, formando um vínculo entre estes (PARAVIDINI; SOUSA, 2011, p. 538).

Os projetos de apadrinhamento criam uma maneira alternativa de formação de vínculos à criança, pois não é baseado na ideia de que a criança deverá permanecer somente no ambiente institucional/público ou, sendo adotada ou reintegrada à família de origem, exclusivamente em ambiente familiar/privado. Constitui, assim, uma alternativa à noção de “sonho de ser adotado”, pois a necessidade primordial de cuidado e afeto não está atrelada à família (seja ela natural ou substituta), mas sim à comunidade. Assim, o padrinho ou madrinha representa o cuidado afetivo com crianças institucionalizadas que não vem do Estado ou da pretensão de adoção.

Cabe ressaltar neste ponto a presença fundamental das ONGs, desde os momentos iniciais do apadrinhamento afetivo, até o presente. Em muitos casos em que não é estabelecida uma equipe definida de membros do judiciário responsáveis pelos procedimentos de apadrinhamento, as ONGs são responsáveis pelo apoio e contato entre os potenciais participantes e as crianças (CAMPIDELLI, 2019, p. 126).

O papel designado às ONGs é de preparar, selecionar e acompanhar padrinhos e madrinhas em sua relação com seus afilhados, em parceria com os serviços de acolhimento, que também deveriam preparar as crianças e adolescentes participantes. Após, a próxima etapa constitui-se em um processo de aproximação entre os candidatos a padrinhos e madrinhas e as crianças e adolescentes, em que são realizados encontros lúdicos, momentos em que todos se conhecem por meio de brincadeiras, jogos e conversas. Por fim, é definido o pareamento entre madrinha/padrinho e a criança afilhada e inicia-se a convivência individual entre adulto e criança ou adolescente.

Estima-se que, no ano de 2015, 33% dos abrigos brasileiros já contavam com programas de apadrinhamento afetivo (INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA, 2015, p. 29), com diversas regulamentações locais sobre o tema. No Estado do Rio de Janeiro foi promulgada a Lei Estadual n. 7.149/2015, criando o programa de apadrinhamento chamado “Um lar para todos”. À diferença do que foi posteriormente regulado na Lei Federal n. 13.509/2017, a lei do Rio de Janeiro permitia a participação de pessoas que estivessem concomitantemente em processo de adoção ou habilitação no CNA: “O casal e/ou o indivíduo com processo de habilitação/adoção de uma criança poderá ser inserido no Programa ‘UMLAR PARA TODOS’ possibilitando um compartilhamento e convívio social com a criança e/ou adolescente durante o trâmite processual da adoção.”

No Estado de São Paulo, a Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo regulamentou o apadrinhamento afetivo através dos provimentos nº 36/2014 e nº 40/2015. O Provimento CG 36/2014 abordou o tema em seus artigos 2º e 3º, reconhecendo os programas de apadrinhamento afetivo e financeiro, além

de abrir a possibilidade de adoção por padrinho, quando se tratar de criança ou adolescente com pouca ou nenhuma chance de adoção.<sup>4</sup>

Em seguida, o Provimento CG nº 40/2015 aprofundou o assunto. Em seu artigo 1º, foi incentivada a criação de programas de apadrinhamento afetivo em todas as Varas da Infância e da Juventude, “dentro do possível”. Já o artigo 2º estabeleceu diretrizes a serem seguidas na preparação dos envolvidos no programa, de forma detalhada. A primeira orientação indicou a necessidade de criterioso estudo dos casos das crianças e adolescentes que se encontram em acolhimento institucional a fim de identificar quais delas tem perfil para serem inseridas no programa. Assim, o provimento definiu o perfil das crianças a serem incluídas no apadrinhamento afetivo do Tribunal de Justiça de São Paulo, ou seja, crianças maiores e adolescentes com vínculos familiares fragilizados ou rompidos e remotas chances de adoção ou de reintegração familiar.

Em seguida, estabeleceu a necessidade de preparação prévia das crianças e adolescentes, dos profissionais dos serviços de acolhimento e dos eventuais padrinhos e madrinhas, seja por meio de setor técnico interprofissional do próprio Tribunal de Justiça, ou de convênio ou parceria estabelecidos com outro serviço.

---

<sup>4</sup> Artigo 2º - Apadrinhamento afetivo é um programa para crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, com poucas possibilidades de serem adotados, que tem por objetivo criar e estimular a manutenção de vínculos afetivos, ampliando, assim, as oportunidades de convivência familiar e comunitária.

§ 1º: O apadrinhamento afetivo pressupõe contato direto entre o “padrinho” e o “apadrinhado”, inclusive com autorização para atividades fora do serviço de acolhimento.

§ 2º: Tratando-se de crianças e adolescentes com pouca ou nenhuma perspectiva de adoção, eventual interesse adotivo por parte do “padrinho” não deverá ser considerado burla ao cadastro de pretendentes à adoção, que consultado anteriormente resultou em resposta negativa.

Artigo 3º - Apadrinhamento financeiro consiste em contribuição econômica para atender as necessidades de uma criança ou adolescente acolhidos institucionalmente, sem criar necessariamente com ela vínculos afetivos.

Parágrafo único: O apadrinhamento financeiro não pressupõe contato direto entre “padrinho” e “apadrinhado”, podendo, a critério do “padrinho” ser convertido em apadrinhamento afetivo, com ou sem prejuízo do apadrinhamento financeiro.

Em relação aos candidatos, o Provimento determinou o estabelecimento de critérios técnicos a serem avaliados por cada programa, a fim de garantir a disponibilidade para o estabelecimento de laços afetivos estáveis e saudáveis com crianças ou adolescentes. Na prática, isto significa a preparação, seleção e acompanhamento dos candidatos, por meio de entrevistas e/ou atividades em pequenos grupos, para possibilitar a reflexão e amadurecimento quanto aos objetivos propostos e aos limites do programa.

Quanto às crianças e adolescentes, a norma estabeleceu como diretriz a realização de diálogos sobre suas expectativas e seu desejo de participar, além do esclarecimento acerca dos objetivos do apadrinhamento afetivo. Em suma, é necessário o alinhamento de expectativas em relação ao programa.

Ademais, em relação aos programas já estabelecidos, foi estipulada a realização de avaliações com os respectivos serviços de acolhimento, visando acompanhar o desenvolvimento do programa. A critério do juiz da Vara da Infância e Juventude responsável por cada programa, a convivência pode se dar de forma gradual e planejada, na própria instituição de acolhimento ou fora dela, inclusive por período maior de dias, como finais de semana, feriados ou férias.

O Provimento também dispôs como diretriz a integração dos programas de apadrinhamento afetivo à Rede de Serviços e de Proteção à Criança e ao Adolescente em cada Município. Esta medida se mostra importante para a divulgação e ampliação dos projetos, visto que o apadrinhamento necessita do envolvimento da comunidade local para ser bem sucedido.

### **3.2 O APADRINHAMENTO A PARTIR DA LEI n. 13.509/17**

Em 2017, a Lei n. 13.509 alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente e regulamentou o programa de apadrinhamento afetivo para crianças e adolescentes em situação de acolhimento familiar ou institucional.

A norma é de caráter geral e enxuto. Acrescentou-se o art. 19-B ao ECA, que em seu caput, institui os programas de apadrinhamento afetivo para crianças em acolhimento institucional ou familiar. No parágrafo primeiro, foram apresentadas as finalidades do programa: formação de vínculos externos à instituição, convivência familiar e comunitária, e colaboração com o desenvolvimento social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro das crianças.

Para se inscrever no programa de apadrinhamento, a Lei n. 13.509/2017 estabeleceu que a pessoa deve ser maior de dezoito anos e não pode ser inscrita no Cadastro Nacional da Adoção. No que tange à idade, observa-se que diversas instituições estipulam idades mínimas diferentes, que é de 25 anos no Instituto Fazendo História, de São Paulo, 21 anos de idade, na ONG Aconchego, do Distrito Federal, ou de 18 anos de idade, no programa “Apadrinhar”, do Rio de Janeiro.

Ademais, foi concedido a cada programa a possibilidade de estabelecer critérios diversos para a escolha do perfil dos padrinhos e das crianças ou adolescentes participantes, desde que observada a prioridade para aqueles com remota possibilidade de reinserção familiar ou adoção. Tanto órgãos públicos quanto organizações da sociedade civil podem executar programas de apadrinhamento, em conjunto com a Vara da Infância e da Juventude do local onde se encontram. Por fim, nos casos de violação das regras do programa, a autoridade judiciária competente deverá ser notificada.

Com esta lei, demonstra-se importante o amparo legal em caso de descumprimento das determinações de cada programa, diante dos desafios relacionados à responsabilidade de assumir um vínculo afetivo com uma criança ou adolescente institucionalizado.

Esta questão se mostrou relevante no programa de apadrinhamento afetivo desenvolvido na Comarca de Uberlândia. Ali, no ano de 2011, o programa de apadrinhamento foi “suspense por falta de determinações legais”:

Segundo relatos de profissionais da Vara da Infância e da Juventude de Uberlândia, a prática do apadrinhamento está suspensa por falta de determinações legais. A principal justificativa dessa suspensão é a de que o ato de apadrinhar tem prejudicado o funcionamento dos processos jurídicos e trazido complicações para as crianças, porque muitas pessoas se propõem a apadrinhar, mas depois não mantêm o compromisso. Ainda segundo relatos de profissionais da área, são pessoas que, por diversas razões, se candidatam ou são chamadas pelas crianças a ocupar o lugar de padrinhos, levam as crianças para suas casas, passeiam com elas e, algum tempo depois, se afastam do posto assumido a princípio, deixando-as com sentimentos de tristeza e frustração. Além disso, cria-se uma expectativa na criança de que ela poderá ser adotada pelos padrinhos, o que, geralmente, não ocorre, ou seja, a adoção não se concretiza, causando intenso sofrimento à criança. (PARAVIDINI; SOUSA, 2011, p. 540).

Os problemas elencados neste caso demonstram que o apadrinhamento afetivo, ao propor a formação de laços significativos, envolve grande nível de responsabilidade e compromisso. Portanto, é primordial que exista preparo dos candidatos, mas também das crianças e adolescentes que irão participar do programa, pois também estes devem ser informados com clareza sobre os propósitos do apadrinhamento afetivo, que não se confundem com a adoção.

Por outro lado, uma das ONGs parceiras da Vara da Infância e Juventude de São Paulo relata que, no primeiro ano de atividades, dezenove crianças ou adolescentes foram apadrinhados por vinte e quatro adultos, em três serviços de acolhimento parceiros. As experiências foram positivas, conforme relatou uma madrinha, que ficou surpresa com o entusiasmo da criança apadrinhada ao sugerir que a madrinha participasse de sua vida escolar, conhecendo a escola e frequentando as reuniões (INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA, 2015, p. 30).

Esta ONG trouxe em 2021, com seis anos contínuos de realização do programa de apadrinhamento, o relatório das atividades ocorridas em 2020. No total, foram cento e vinte e três crianças e adolescentes apadrinhados, por cento e quarenta e sete padrinhos e

madrinhas, através de dezessete serviços de acolhimento parceiros (INSTITUTO FAZENDO HISTÓRIA, 2021, p. 36).

Dessa forma, o crescimento do programa ao longo dos anos é notável, mas os números são pequenos quando se considera a quantidade total de crianças e adolescentes em acolhimento institucional. Somente no Estado de São Paulo, onde atua o Instituto Fazendo História, há 8.472 crianças acolhidas e 789 serviços de acolhimento, o que demonstra que o apadrinhamento afetivo não é medida única para garantir o direito à convivência comunitária das crianças e adolescentes em acolhimento.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme o exposto, a legislação sobre a infância no Brasil incorporou gradualmente influências advindas de documentos de direito internacional, como a Declaração dos Direitos da Criança e a Convenção sobre os direitos da criança. A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, foram estabelecidas as bases jurídicas para a formação de um novo paradigma sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil.

Contudo, a trajetória prévia das instituições de acolhimento é marcada por relações de autoritarismo e subalternidade, e não foi imediata a mudança na constituição dos serviços de acolhimento. Visando o fim das instituições totais, o Conanda e o CNAS aprovaram as “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, em 2009, cujos resultados foram demonstrados através da análise do Censo Suas de 2019. Neste ano, a maior parte das instituições eram de pequeno porte, ou seja, com capacidade máxima de até 41 crianças e adolescentes.

Quanto ao tempo de acolhimento das crianças e adolescentes, os dados do Censo revelaram que, apesar da Lei nº 12.010/2009 ter estipulado medidas de controle para garantir a brevidade e excepcionalidade do acolhimento institucional, 1 a cada 5 crianças ou adolescentes acolhidas tinham tempo de permanência superior a 24 meses, no ano de 2019. Ademais, verificou-se que, para crianças e adolescentes entre 11 e 17 anos, as chances de adoção são remotas.

Neste sentido, o apadrinhamento afetivo representa uma forma de concretizar o direito à convivência comunitária, além de contribuir para o desenvolvimento da criança ou adolescente, tendo em vista a posição central dos vínculos afetivos no desenvolvimento psíquico do indivíduo. Através de experiências passadas de programas de apadrinhamento, demonstrou-se o crescimento deste tipo de prática, que nasceu por iniciativa de algumas Comarcas, até ser incluída no artigo 19-B do ECA, em 2017. Desde então, houve expansão dos números relativos ao apadrinhamento, conforme o exemplo da ONG Instituto Fazendo História, que atua na cidade de São Paulo.

Contudo, não se ignora que a quantidade de crianças acolhidas em tempo superior ao máximo estipulado permanece alta e que a porcentagem total de crianças e adolescentes inscritos em programas de apadrinhamento ainda é pequena. Portanto, é importante ressaltar que o apadrinhamento afetivo não pode ser entendido como medida simples para solucionar a falta dos direitos à convivência familiar e comunitária.

Ressalta-se que, para a expansão dos projetos, é essencial a realização da adequada seleção e preparação dos candidatos a padrinho ou madrinha, visto que o abandono do vínculo afetivo de forma irresponsável causa danos à criança e adolescente que se busca proteger.

Dessa forma, o apadrinhamento afetivo se insere no contexto em que as instituições existentes, como os serviços de acolhimento, buscam se adaptar ao paradigma da proteção integral. Considerando a longa história do acolhimento, antes da promulgação da Constituição Federal e do ECA, os avanços realizados até o presente são notáveis.

Entretanto, foram apontados aspectos em que o ECA ainda carece de implementação, como o respeito ao tempo máximo de acolhimento e a garantia do direito à convivência comunitária das crianças e adolescentes acolhidos. Diante disso, espera-se o envolvimento da rede com os novos projetos de apadrinhamento afetivo, assim como outras medidas que visem tornar o acolhimento institucional um espaço de construção de identidade.

## REFERÊNCIAS

ALTOÉ, Sonia. **Infância perdida: o cotidiano nos internatos-prisão**, Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

BITTENCOURT, Ana Carolina Fuliaro. **Direito à origem e à identidade no contexto da adoção – a irrevogabilidade numa perspectiva crítica**. 179 f. Dissertação (Mestrado), São Paulo, Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito, 2014.

BRASIL. **Censo SUAS 2019 – Resultados Nacionais, Unidades de Acolhimento**, Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Ministério da Cidadania, maio/2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CAMPIDELLI, Laísa Fernanda. **Mecanismos de garantia do direito fundamental à convivência familiar**. 162 f. Dissertação (Mestrado), Jacarezinho, Universidade Estadual do Norte do Paraná, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Adoção - Relatórios estatísticos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnovo/pages/publico/index.jsf>. Acesso em: 18 abr. 2021

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento - SNA. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ccd72056-8999-4434-b913-f74b5b5b31a2&sheet=4f1d9435-00b1-4c8c-beb7-8ed9dba4e45a&opt=currsel&select=clearall>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento nº 40**, de 14 de outubro de 2015. Dispõe sobre a

instituição nas comarcas das Varas da Infância e Juventude, dentro do possível, de programas de apadrinhamento afetivo, São Paulo, 2015.

CUNEO, Mônica Rodrigues. **Abrigamento prolongado: os filhos do esquecimento. A Institucionalização prolongada de crianças e as marcas que ficam.** Disponível em: [http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2012/08/7\\_Abrigamento.pdf](http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2012/08/7_Abrigamento.pdf). Acesso em: 18 abr. 2021

FONSECA, Sérgio César da. **Do abandonado ao menor: o caso do instituto disciplinar em São Paulo (1903-1927).** Trabalho apresentado no GT02 – História da Educação. Anais da 30ª Reunião Anual da Anped - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2007. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT02-2838--Int.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

GULASSA, Maria Lúcia Carr Ribeiro (org.). **Novos rumos do acolhimento institucional.** São Paulo: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. Disponível em: <https://www.neca.org.br/wpcontent/uploads/novos%20rumos%20do%20acolhimento.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

Instituto Fazendo História. **Relatório anual de atividades 2015.** Disponível em: <https://www.fazendohistoria.org.br/s/RA-IFH-2015-280416.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021

Instituto Fazendo História. **Relatório anual de atividades 2020.** Disponível em: [https://static1.squarespace.com/static/56b10ce8746fb97c2d267b79/t/6082b73835d08840b1ae773f/1619179363774/IFH\\_Relatorio+2021\\_Arquivo+Final\\_WEB\\_paginadupla.pdf](https://static1.squarespace.com/static/56b10ce8746fb97c2d267b79/t/6082b73835d08840b1ae773f/1619179363774/IFH_Relatorio+2021_Arquivo+Final_WEB_paginadupla.pdf). Acesso em: 28 abr. 2021

LEMOS, Flávia Cristina Silveira; COSTA, Jorge Moraes; BRÍCIO, Vilma Nonato de; CRUZ, Franco Farias da. “O UNICEF no Brasil e as práticas vizinhas na atualidade”. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 28,

n. 1, p. 55-64, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v28n1/1807-0310-psoc-2015aop005.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

LIMA, Mariana. 47 mil crianças no Brasil vivem em instituições de acolhimento. **Observatório do Terceiro Setor**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/47-mil-criancas-no-brasil-vivem-em-instituicoes-de-acolhimento/>. Acesso em: 18 abr. 2021

MIRANDA, Geralda Luiza de. “Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes: feedback effects, inflexões e desafios atuais”. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 201-218, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122017000200201&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000200201&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 abr. 2021

PARAVIDINI, João Luiz Leitão; SOUSA, Karollyne Kerol de. “Vínculos entre Crianças em Situação de Acolhimento Institucional e Visitantes da Instituição”. **PSICOLOGIA: CIÊNCIA E PROFISSÃO**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 536-553, 2011. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141498932011000300008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141498932011000300008&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 18 abr. 2021

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**, São Paulo, Loyola, 2004.

ZANELLA, Maria Nilvane; LARA, Angela Marra de Barros. “O Código de Menores de 1927, o direito penal do menor e os congressos internacionais: O nascimento da justiça juvenil”. **Revista Angelus Novus**, São Paulo, n. 10, p. 105-128, 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ran/article/view/123947>. Acesso em: 18 abr. 2021.