

## A INCESSANTE BUSCA PELA FAMÍLIA BIOLÓGICA

Lyvia Paes Rangel de Sousa\*

**RESUMO:** O presente artigo tem o objetivo de trazer novas respostas para uma velha pergunta – “se há crianças aguardando pra serem adotadas e ainda mais pretendentes a adoção, por que a fila não anda?”. A partir de uma pesquisa bibliográfica e empírica, o trabalho traz um breve histórico do Direito da Infância e da Juventude no Brasil, bem como analisa a atual situação de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, com o foco, principalmente, no Rio de Janeiro. A insistência excessiva e prolongada na família biológica, inclusive com buscas por parentes sem vínculos com a criança, por parte da equipe técnica e dos operadores do Direito se mostra um verdadeiro problema para a colocação de crianças e adolescente em família substituta e, conseqüentemente, para a garantia de seu direito à convivência familiar com afeto e cuidado.

**Palavras-chave:** Criança e adolescente. Direito da Infância e da Juventude. Acolhimento institucional. Adoção. Família biológica ou de origem. Reintegração familiar. Família substituta. Afeto. Cuidado.

**ABSTRACT:** *The purpose of this article is to bring new answers to an old question – “if there are children waiting to be adopted and even more potential adopters, why isn’t the waiting list reduced?”. Based on a bibliographic and empirical research, this work brings a brief history of the Children and Adolescents Law in Brazil, and analyses the current situation of children and adolescents institutionally accommodated, mainly focused in Rio de Janeiro. The excessive and extended insistence in the biological family, including searches for relatives without any bond with the child, by the technical staff and Legal professionals becomes a real issue in putting children and adolescents in substitute family and, thus, in assuring their right to the family living with affection and care.*

**Keywords:** *Child and teenager. Children and Adolescents Law. Institutional accommodation. Adoption. Biological family or Family of origin. Family reintegration. Substitute Family. Affection. Care.*

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Considerações históricas acerca do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil. 2.1 A Constituição de 1988 e a doutrina da proteção integral. 2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente e seus princípios e direitos fundamentais. 2.3 O Cadastro Nacional de Adoção. 2.4 Lei nº 12.010 de 3 de agosto de 2009, a “Lei da Adoção”. 2.5 Resolução Conjunta CNAS e CONANDA nº 1 de 18 de junho de 2009. 2.6 O papel do Poder Judiciário e do Ministério Público. 3 Conceitos de família. 4 Quadro atual de crianças e adolescentes: acolhidos *versus* aptos para adoção. 5 Motivos ideológicos da família prevalente. 6 Considerações Finais. Referências Bibliográficas. Anexos.

\* Pós-graduada em Direito da Infância e Juventude pelo Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – IEP/MPRJ.

## 1 INTRODUÇÃO

Os que trabalham, militam e estudam na área do direito da infância e da juventude com certeza já se depararam com a máxima “há muito mais adotantes do que crianças para adotar” e perguntas como “por que a fila da adoção demora tanto para andar?”. Se há, aproximadamente, oito vezes mais pretendentes do que crianças aguardando serem adotadas, era de se esperar que o número de crianças chegasse a zero e pelo menos os cinco mil primeiros adotantes saíssem da fila com um filho no colo.

Ao se analisar friamente o Cadastro Nacional da Adoção (CNA), que mostra quase 5.000 crianças disponíveis para adoção e mais de 37.000 pretendentes, uma das respostas mais frequentemente encontradas é que a culpa é o perfil dos adotantes, que tendem a querer apenas crianças de até cinco anos de idade, brancas, saudáveis, do sexo feminino e sem irmãos.

No entanto, é essencial analisarmos esses números junto com outros, principalmente com o CNCA - Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas, que evidencia que o Brasil possui mais de 47.000 crianças acolhidas institucionalmente.

Assim, o presente trabalho objetiva trazer novas respostas para uma velha pergunta, com o foco no Rio de Janeiro. Por que há tantas pessoas querendo adotar, mas não conseguem? Este questionamento costuma ser seguido de outros: será a falta de crianças disponíveis? A lentidão do processo judicial? Essa lentidão se dá pela insistência na manutenção da criança na família biológica? Crianças acolhidas, porém não aptas para adoção? Crianças e adolescentes aptos, porém fora do perfil da maioria dos adotantes? A culpa, então, é dos adotantes brasileiros? Por que tantos infantes chegam ao cadastro fora desse perfil?

No momento atual se faz necessário pensar novas formas de efetivar a doutrina da proteção integral e o melhor interesse da criança, assim como previsto na Constituição Federal. É importante superar o discurso simples de que a culpa reside unicamente nos adotantes brasileiros, expor o preconceito cultural e institucional à adoção e mostrar que o atual sistema não favorece a rápida colocação de crianças em famílias substitutas – e, assim, em última instância, acaba por prejudicar seu direito à convivência familiar e comunitária com afeto e cuidado, como deve ser.

Aceitar que nem sempre a família de origem é o melhor lugar para o desenvolvimento saudável da criança ou do adolescente decorre de um pouco de coragem e de muita empatia por esse infante, que, muitas vezes pela falta dessas virtudes por parte de equipes técnicas e

operadores do Direito, acaba passando um tempo demasiadamente extenso em instituições de acolhimento enquanto seus pais recebem segundas, terceiras e quartas chances de acertar. E, ainda, após essa saga, muitas vezes mais um precioso tempo é gasto em busca de algum parente distante e sem vínculo afetivo.

É só depois de sucessivos abandonos, tentativas de reintegração malsucedidas, frustrações e falta de cuidado (aqui no sentido de um colo, um conforto, um carinho e uma bronca bem dada, típicos de um ambiente familiar saudável) que essa criança ou adolescente é colocado para adoção. Neste ponto, ela ou ele já perdeu um precioso tempo de sua vida, que não volta mais.

Para o exame dessa situação e para identificar os principais problemas, foi realizada uma pesquisa bibliográfica de forma a dar, inicialmente, um panorama histórico do Direito da Infância e da Juventude no Brasil, que se revela de grande importância para o trabalho para que seja possível compreender os avanços legislativos na área da Infância e Juventude, bem como o estigma do acolhimento institucional carregado por crianças e adolescentes no passado.

Também foi realizada pesquisa a partir de dados oficiais dos sistemas do Cadastro Nacional de Adoção (CNA), do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) e do Módulo da Criança e do Adolescente (MCA), focando no Rio de Janeiro.

A partir dos números é possível fazer uma análise crítica embasada acerca dos reais motivos da famigerada fila da adoção parecer não andar, à luz do sistema de garantia do melhor interesse das crianças e adolescentes acolhidos.

## **2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS ACERCA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL**

### **2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL**

Em relação às crianças e adolescentes, até a promulgação da Constituição Federal em 1988, vigia no Brasil um sistema jurídico baseado na doutrina da situação irregular, ou seja, só recebiam tutela do Poder Judiciário e do Estado aqueles que se encaixavam no binômio abandono-delinquência<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 51.

Consoante o Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697), encontravam-se em situação irregular os menores privados de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, em razão da falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis ou da manifesta impossibilidade destes para provê-las; as vítimas de maus tratos ou castigos imoderados; os que se encontrassem, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes ou explorados em atividades contrárias aos bons costumes; os privados de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsáveis; os menores com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária e os autores de infração penal.

Durante o século XIX, o asilo de órfãos, abandonados ou desvalidos tornou-se uma prática corrente, que se manteve no século XX por meio de “instituições, em sua maioria, mantidas por ordens religiosas, auxiliadas por donativos e por vezes pelos poderes públicos”<sup>2</sup>

Isso estabeleceu no país uma “cultura institucional profundamente enraizada nas formas de “assistência ao menor”<sup>3</sup>, ou seja, segregar a criança ou adolescente do seu meio social, confiná-la, controlá-la e submetê-la à disciplina sob a justificativa de prevenir desvios ou reeducar os degenerados era o que o Estado e as organizações religiosas entendiam como a melhor forma de lidar com esses seres em formação que não se adequavam ao padrão da criança-modelo à época.

É possível verificar como a doutrina anterior atingia de maneira incisiva uma certa camada da sociedade. A população mais pobre sem dúvidas foi a que mais sofreu intervenção do Estado em relação aos cuidados e educação de seus filhos.

Com a Constituição de 1988, no entanto, o legislador atendeu aos clamores da sociedade e dos operadores do Direito no campo da Infância e Juventude, bem como adequou o regime jurídico aos diversos documentos internacionais<sup>4</sup>, ao adotar a doutrina da proteção integral. Com a aprovação do artigo 227, as crianças e jovens passaram a ser sujeitos de direito, titulares de direitos fundamentais, em harmonia com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana:

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

---

<sup>2</sup> RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 20.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Declaração de Genebra (1924), Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (Paris, 1948), Declaração dos Direitos da Criança (1959), Convenção Americana Sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, 1969) e Regras Mínimas de Beijing (1985).

convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Também merece destaque o parágrafo 6º do referido artigo que determinou, claramente, a não distinção entre os filhos, sejam eles havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, atribuindo as mesmas qualificações e direitos e proibindo quaisquer designações discriminatórias<sup>5</sup>.

Outros tantos progressos foram trazidos à seara da Infância e da Juventude pela Constituição, que serão discutidos a seguir.

## 2.2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SEUS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Com o objetivo de regulamentar e implementar o novo sistema, foi promulgado em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069), trazendo um conjunto de direitos fundamentais indispensáveis à formação integral de crianças e adolescentes, inclusive com regras processuais, tipos penais, normas de direito administrativo, princípios de interpretação e política legislativa<sup>6</sup>.

De acordo com Andréa Rodrigues Amin, são três os princípios gerais norteadores do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): princípio da prioridade absoluta (artigos 4º e 100, parágrafo único, II, Lei nº 8.069/90) - primazia em favor das crianças e adolescentes em todas as esferas de interesse; princípio do superior interesse – primazia das necessidades da criança e do adolescente como critério de interpretação da lei, deslinde de conflitos e elaboração de futuras regras; e princípio da municipalização (artigo 88, Lei nº 8.069/90) – de forma a alcançar eficiência e eficácia na prática da doutrina da proteção integral dando relevância ao Poder Público local<sup>7</sup>.

Dessa forma, foi proposto um novo paradigma jurídico, político e administrativo em relação à infância e juventude no Brasil, em um momento mais democrático e participativo da sociedade.

Em relação aos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, o Estatuto prevê e regula, dos artigos 7º ao 69, o direito à vida e à saúde; à liberdade, ao respeito e à dignidade;

---

<sup>5</sup> DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 476.

<sup>6</sup> AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 50.

<sup>7</sup> AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 60-73.

à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; à profissionalização e à proteção do trabalho e à convivência família e comunitária. É sobre esta que iremos deter nossa atenção.

Assim disciplina o diploma, à luz do artigo 229 da Constituição Federal<sup>8</sup>: “Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”.

Já no artigo 101, o Estatuto estabelece medidas de proteção que são cabíveis quando a criança ou adolescente se encontrar em situação de vulnerabilidade, seja ela por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou, ainda, por conduta do próprio menor<sup>9</sup>.

Em seus incisos VII, VIII e IX estão previstas as medidas protetivas de acolhimento institucional, de inclusão em programas de acolhimento familiar e de colocação em família substituta.

Reconhece-se a excepcionalidade e provisoriedade do afastamento do convívio familiar, que será determinado exclusivamente pela autoridade judicial competente. Nota-se, ainda, que o intuito da lei é que os esforços das equipes técnicas dessas entidades de acolhimento, bem como do Ministério Público e Poder Judiciário sejam no sentido de uma reintegração daquela criança ou adolescente que se encontre afastado à família de origem (artigo 101, parágrafo 4º, Lei nº 8.069/90).

Na impossibilidade de efetivar a reintegração familiar, o Ministério Público deverá ingressar com uma ação de destituição do poder familiar (artigo 101, parágrafo 9º, Lei nº 8.069/90).

A autoridade judiciária manterá um cadastro atualizado sobre as crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente, bem como sobre as providências tomadas para sua reintegração familiar ou colocação em família substituta (artigo 101, parágrafo 11, Lei nº 8.069/90).

Como medida excepcional e irrevogável, a adoção se dará “apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa” (artigo 39, parágrafo 1º, Lei nº 8.069/90). Do artigo 40 ao 52-D, o Estatuto disciplina as regras da adoção.

---

<sup>8</sup> “Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.”

<sup>9</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*: em busca da Constituição Federal das Crianças e do Adolescentes. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 334.

### 2.3 O CADASTRO NACIONAL DE ADOÇÃO

Em 2008 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) implementou o Cadastro Nacional de Adoção (CNA), um sistema de informações para consolidar os dados de todas as Varas da Infância e da Juventude referentes às crianças e adolescentes em condições de serem adotados e aos pretendentes habilitados à adoção, conforme a Resolução nº 54 do CNJ.

Com o cadastro, foi possível constatar um número alarmante em relação à diferença entre os que querem adotar e os que podem ser adotados. Em maio de 2017, estão cadastrados no Brasil, 39.550 pretendentes habilitados à adoção e 7.543 crianças e adolescentes aptas para a adoção. Outros números relevantes do relatório são as porcentagens das chamadas restrições dos pretendentes, tais como “somente aceitam crianças da raça branca” – 19.66%, “não aceitam adotar irmãos” – 67.1%, “aceitam crianças com até 5 anos” 13.55%, “aceitam crianças com até 11 anos” – 0.55% (número este que só vai diminuindo quanto maior a idade do adolescente, chegando a 0.07% para até 17 anos de idade)<sup>10</sup>.

Grande é a comoção nacional em torno desses números e comumente se atribui ao perfil dos pretensos adotantes essa brutal diferença entre habilitados e crianças e adolescentes aptos para a adoção. No entanto, essa é uma leitura muito rasa do assunto e é por isso que o relatório do CNA deve ser analisado com outros dados, que serão trazidos à frente.

Para essa análise, é ainda mais importante observarmos o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), também hospedado nos servidores do CNJ, implementado a partir da Resolução nº 93 de 2009, após a promulgação da Lei nº 12.010 do mesmo ano (a chamada Lei da Adoção). Verifica-se, por exemplo, que até o dia 21 de junho de 2017, 47.146 crianças e adolescentes estavam acolhidas no país.

Ressalte-se que não é necessário que os genitores da criança ou adolescente já estejam destituídos do poder familiar para que ela ou ele seja incluído no cadastro, basta o parecer da equipe interprofissional do juízo da Infância e da Juventude ou do equipamento de acolhimento, no estudo de caso, indicando a adoção como medida que melhor atende os interesses da criança e do adolescente.<sup>11</sup>

Com a inclusão do infante no cadastro, inicia-se um processo por parte das equipes técnicas e juízes e promotores de encontrar famílias para essas crianças e adolescentes.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>> (Itens selecionados na pesquisa - Pretendentes: Dados gerais, Todos e Nacional. Crianças: dados gerais e Todas). Acesso em 10 mai. 2017.

<sup>11</sup> BORDALLO, Gaudino Augusto Coelho. Adoção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 315.

## 2.4 LEI Nº 12.010 DE 3 DE AGOSTO DE 2009, A “LEI DA ADOÇÃO”

Conforme dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 eliminou qualquer distinção entre adoção e filiação em seu artigo 227, parágrafo 6º<sup>12</sup>.

Com a publicação do ECA em 1990, foram estabelecidas as regras de adoção dos menores de dezoito anos.

Até 2002, no entanto, permanecia vigente o Código Civil de 1916 que regulamentava a adoção dos maiores de idade e trazia direitos distintos entre filhos biológicos e adotados. Tais disposições foram consideradas inconstitucionais pela jurisprudência a partir da promulgação da Constituição.

Com o advento do novo Código Civil, instaurou-se polêmica doutrinária, uma vez que “a lei civil trazia dispositivos que faziam referência à adoção de menores de idade. Esta superposição foi corrigida pela chamada Lei Nacional da Adoção (L. 12.010/09) que, modo expresse, atribui ao ECA a adoção de crianças e adolescentes, mas manda aplicar seus princípios à adoção dos maiores de idade.”<sup>13</sup>

O Código Civil de 2002 disciplina:

Artigo 1.618 - A adoção de crianças e adolescentes será deferida na forma prevista pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009).

Artigo 1.619 - A adoção de maiores de 18 (dezoito) anos dependerá da assistência efetiva do poder público e de sentença constitutiva, aplicando-se, no que couber, as regras gerais da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009).

O intuito da Lei 12.010 de 2009 foi de aperfeiçoar a sistemática da garantia do direito à convivência familiar e a prioridade da intervenção estatal voltada à orientação, apoio e promoção social da família natural. Na impossibilidade de permanência da criança ou adolescente no seio da família natural, será colocada ou colocado sob adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>14</sup>.

Severas críticas caem sobre a referida lei, a começar pela sua denominação de “Lei da Adoção”. Primeiramente porque não reúne todas as regras do instituto da adoção; segundo em razão da sua finalidade de adequação da coexistência do ECA e do Código Civil de 2002.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> “Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.”

<sup>13</sup> DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 476.

<sup>14</sup> Artigo 1º e parágrafos da Lei 12.010 de 3 de agosto de 2009.

<sup>15</sup> BORDALLO, Gaudino Augusto Coelho. Adoção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 287.



Houve uma tentativa de agilizar o processo de adoção e reduzir o tempo de permanência de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento, no entanto, segundo Maria Berenice Dias, a chamada Lei Nacional da Adoção não faz jus ao nome, “pois só veio dificultar o processo de adoção. De forma injustificável por onze vezes reitera a preferência à família natural.”<sup>16</sup>

Algumas das alterações trazidas pela lei ao ECA são a troca da palavra abrigo por acolhimento institucional, o limite de dois anos em programa de acolhimento institucional (artigo 19, parágrafo 2º), o conceito de família extensa ou ampliada (artigo 25, parágrafo único), a preferência ao acolhimento familiar (artigo 34, parágrafo 1º), a adoção como medida excepcional (artigo 39, parágrafo 1º) e o prazo máximo de 120 dias para a conclusão do procedimento para a perda ou suspensão do poder familiar (artigo 163).

Em relação aos prazos para a conclusão das ações de destituição ou suspensão do poder familiar, sabe-se que mais de dois mil processos estão paralisados há mais de noventa dias nas varas da infância, da juventude e do idoso da Comarca da Capital do Rio de Janeiro (dados de maio de 2017)<sup>17</sup>. Apesar de não haver informação sobre esses processos estarem em andamento há menos ou mais de dois anos, nota-se que um número excessivo encontra-se estagnado.

Quanto ao tempo de acolhimento institucional, em 2016, mais de 40 infantes permaneceram acolhidos mais de dois anos antes de serem colocados em família substituta, conforme pesquisa solicitada ao Gestor do Módulo de Criança e Adolescente (MCA), criado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, com o fim de manter um cadastro completo e atualizado de todas as crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente no estado do Rio de Janeiro<sup>18</sup>.

Por fim, ao tornar a adoção uma medida excepcional e estabelecer um mecanismo de conscientização dos genitores biológicos em relação aos seus deveres de cuidado e afeto, bem como uma insistente busca por parentes que muitas vezes não têm ou não querem ter a mínima conexão com a criança ou o adolescente em situação de vulnerabilidade, a lei acabou por dificultar e burocratizar ainda mais o encontro entre essas crianças e adolescentes que buscam uma família e as pessoas que as querem na sua.

---

<sup>16</sup> DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 499.

<sup>17</sup> Disponível em <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/4003832/produtividade-serventia-mai-17.pdf>> Acesso em 21 jun. 2017.

<sup>18</sup> Relatório recebido por [lyvia.rangel@mprj.mp.br](mailto:lyvia.rangel@mprj.mp.br) em 23 jun. 2017.

## 2.5 RESOLUÇÃO CONJUNTA CNAS E CONANDA Nº 1 DE 18 DE JUNHO DE 2009

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aprovaram o documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, com a finalidade de regulamentar a organização e oferta desse serviço no território nacional.

A resolução trata exclusivamente dos serviços que acolhem crianças e adolescentes sob medida protetiva do artigo 101 do ECA, ou seja, aqueles em situação de abandono ou afastados do convívio familiar pela autoridade competente.

Segundo a introdução do próprio documento, reconhece-se na legislação vigente o direito à convivência familiar e comunitária, bem como a excepcionalidade e provisoriedade do afastamento do convívio familiar. Assim, sabendo que um ambiente familiar saudável é o melhor lugar para o desenvolvimento da criança e do adolescente, faz-se necessário que os serviços de acolhimento sigam parâmetros que assegurem condições favoráveis ao desenvolvimento daqueles que estão provisoriamente afastados da família.

A intenção deverá sempre garantir que o infante fique o menor tempo possível sob a medida de acolhimento para que este retorne para a família de origem, ou extensa, ou seja colocado em família substituta.

Quando se fala em tempo é importante ter em mente que a equipe interdisciplinar da instituição de acolhimento, assim como a das Varas da Infância e da Juventude e todos os atores envolvidos em um processo de acolhimento, deverá trabalhar junto com a família de origem e sua rede de apoio buscando a reintegração familiar o mais breve possível, quando se vislumbrar que essa é a opção que melhor atende o interesse da criança ou do adolescente. Da mesma forma, é importante que a equipe tenha a sensibilidade de notar quando essa reintegração não é a hipótese mais benéfica para o infante, de modo que o trabalho de preparação para colocação dele no cadastro de aptos para a adoção também deverá ser realizado no menor tempo possível.

A passagem do tempo para uma criança é muito diferente de um adulto, ainda mais em situação de acolhimento. O impacto do abandono ou do afastamento do convívio familiar pode, no entanto, “ser minimizado se as condições de atendimento no serviço de acolhimento propiciarem experiências reparadoras à criança e ao adolescente”<sup>19</sup>.

A Resolução leva em conta o histórico do abrigamento do Brasil e considera o estigma que a criança ou adolescente acolhido carregava consigo à época da legislação anterior. Com

---

<sup>19</sup> Introdução à Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009.

a Constituição Federal, o ECA, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o Projeto de Diretrizes das Nações Unidas Sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças, fez-se necessária a elaboração de um documento para estabelecer parâmetros de funcionamento e orientações metodológicas para que os serviços de acolhimento contemporâneos cumpram sua função protetiva.

O documento elenca os princípios que deverão ser os pilares dos serviços de acolhimento. São eles: a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar, a provisoriedade desse afastamento, a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a garantia de acesso e respeito à diversidade e não-discriminação, a oferta de atendimento personalizado e individualizado, a garantia de liberdade de crença e religião e o respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem.

Quanto às orientações metodológicas, é fundamental que o serviço de acolhimento ofereça à criança ou adolescente um ambiente e cuidados facilitadores do desenvolvimento, de modo a favorecer seu desenvolvimento integral, a superação de vivências de separação e violência, a apropriação e ressignificação de sua história de vida e o fortalecimento da cidadania, autonomia e a inserção social<sup>20</sup>.

Nesse diapasão, o acompanhamento sistemático da família de origem é de máxima importância, bem como a preservação e fortalecimento da convivência comunitária, que deverá preservar a relação da criança ou adolescente, sempre que possível, com seus colegas, vizinhos, escola, etc.

O tempo máximo de acolhimento de uma criança ou adolescente deverá ser de dois anos, de forma que a equipe técnica da instituição, o juiz e o Ministério Público deverão decidir pelo retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para a família substituta. “Há que se considerar os prejuízos ao desenvolvimento da criança e do adolescente que possam advir tanto da permanência prolongada quanto de um rompimento definitivo dos vínculos da família de origem”<sup>21</sup>.

O tempo sem dúvidas é um fator importantíssimo, mas as decisões não podem ser tomadas de maneira precipitada. Do mesmo modo, a reintegração à família de origem ou extensa é o objetivo primeiro quando do acolhimento, porém não se deve supervalorizar os laços consanguíneos. A reintegração com familiares com os quais o infante não possua vínculo afetivo, deve ser cuidadosamente avaliada e preparada.

---

<sup>20</sup> Capítulo II da Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009.

<sup>21</sup> Capítulo II, 3.3, da Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009.

Quando esgotadas as possibilidades de reintegração familiar, a equipe encaminhará ao juízo relatório completo sobre suas intervenções e sugerir a destituição do poder familiar e a inserção da criança ou adolescente no cadastro para a adoção. Neste caso, a equipe deverá realizar um planejamento para a preparação do infante e dos pretensos adotantes para esse momento.

O objetivo aqui sempre será encontrar famílias para as crianças e não crianças para pretendentes.

## 2.6 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O ECA dedicou o Capítulo II do Título VI para a Justiça da Infância e da Juventude, pertencente à Justiça Estadual, sendo incentivada a criação de varas especializadas.

É certo que as legislações anteriores já previam a figura do juiz especializado para o atendimento de crianças e adolescente (Código Mello Mattos, artigo 146<sup>22</sup> e Código de Menores, artigos 6º e 84<sup>23</sup>), dotado de grandes poderes, inclusive de ofício, com funções tutelares e legislativas. No entanto, o ECA transformou o juiz da infância e da juventude em uma figura mais democrática, ressaltando suas peculiaridades e “atribuições que fogem da esfera judicial de atuação”<sup>24</sup>, tais como dever de fiscalizar as instituições de acolhimento e expedição de portarias para regulamentar atividades e eventos que envolvam crianças e adolescentes.

É necessária para o juiz da infância uma sensibilidade muito maior que a exigida em outras searas. Ele deverá acolher, ouvir, exigir das instituições e das equipes técnicas agilidade e, acima de tudo, aplicar os princípios da prioridade absoluta do direito das crianças e dos adolescentes, do melhor interesse e da proteção integral aos casos concretos.

Outro ponto importante do Estatuto é a previsão e descrição das atribuições dos órgãos auxiliares ao juiz. É de extrema relevância o trabalho da equipe interprofissional do juízo da infância e da juventude. Apesar das legislações anteriores também terem previsto equipes

---

<sup>22</sup> Decreto 17.943-A de 12 de outubro de 1927, art. 146: “E’ creado no Districto Federal um Juizo de Menores, para assistencia, protecção, defesa, processo e julgamento dos menores abandonados e delinquentes, que tenham menos de 18 annos”.

<sup>23</sup> Lei 6.697 de 10 de outubro de 1979, art. 6º: “A autoridade judiciária a que se refere esta Lei será o Juiz de Menores, ou o Juiz que exerça essa função na forma da legislação local” e art. 84: “A jurisdição de menores será exercida, em cada Comarca, por Juiz a quem se atribuam as garantias constitucionais da magistratura, especializado ou não, e, em segundo grau, pelo Conselho da Magistratura ou órgão Judiciário equivalente, conforme dispuser a Lei de Organização Judiciária”.

<sup>24</sup> BORDALLO, Gaudino Augusto Coelho. O Poder Judiciário. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 540.

formadas por pessoas de fora do mundo jurídico para auxiliarem o juiz da infância, o Código de Menores refletia o período autoritário do Brasil ao permitir que esses profissionais fossem nomeados pelo juiz, apenas por serem pessoas de sua confiança, para lhe auxiliarem na função de fiscalização, atividades externas.

O ECA especifica que a proposta orçamentária do Poder Judiciário deve prever recursos para a manutenção de equipe interdisciplinar, que deverá elaborar laudos, desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamentos, prevenção, entre outras, assegurada a livre manifestação de seu ponto de vista técnico, ainda que sob a imediata subordinação à autoridade judiciária (artigos 150 e 151).

Segundo Guilherme de Souza Nucci, deveria ser uma equipe composta de “psicólogos especializados em diversas áreas da infância e juventude, assistentes sociais com diferentes especializações, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos, psiquiatras”, etc., “porém, no mínimo, em cada Vara, deve atuar um psicólogo e um assistente social”<sup>25</sup>.

Vale, ainda, destacar o relevante papel do Conselho Nacional de Justiça no tocante à Justiça da Infância e Juventude, seja diagnosticando falhas, fiscalizando a atuação dos juízes, editando provimentos ou criando grupos de trabalho, além de manter o já mencionado CNA.

Em relação ao Ministério Público, sabemos que a instituição teve sua esfera de atuação ampliada e seu status de instituição permanente e autônoma destinada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais individuais indisponíveis constitucionalmente previsto a partir de 1988.

Considerando o artigo 227 da Constituição Federal e o artigo 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que elenca extenso rol exemplificativo de atribuições judiciais e extrajudiciais do Ministério Público, verifica-se que o MP foi “eleito o grande ator na defesa destas pessoas em desenvolvimento”<sup>26</sup>.

Dentre as atribuições do artigo 201 destacam-se: a instauração de procedimentos administrativos (inciso VI), a promoção de medidas judiciais e extrajudiciais para zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais das crianças e dos adolescentes (inciso VIII) e a inspeção às entidades de atendimento (inciso XI).

De acordo com Savio Bittencourt, o Ministério Público tem obrigação de instaurar inquérito civil (ou procedimento administrativo conforme demonstra a prática) para cada

---

<sup>25</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*: em busca da Constituição Federal das Crianças e do Adolescentes. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 541.

<sup>26</sup> BORDALLO, Gaudino Augusto Coelho. Ministério Público. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*: aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 547.

criança acolhida institucionalmente ou em programa de acolhimento familiar, de forma a efetivar seus direitos e proteção, buscando, principalmente, que ela seja reintegrada à família ou colocada em família substituta o mais breve possível<sup>27</sup>.

Assim como o CNJ para o Poder Judiciário, deve o Conselho Nacional do Ministério Público assumir o papel de fiscalizador da atuação das Promotorias da Infância e da Juventude, garantindo o efetivo cumprimento da proteção integral das crianças e adolescentes.

### 3 CONCEITOS DE FAMÍLIA

Já falamos aqui de muitas das mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 no campo do Direito da Infância e da Juventude, mas, sem dúvidas, a nova concepção de família foi um grande avanço e, por consequência, impactou diretamente em tudo que tange às crianças e os adolescentes.

De acordo com Maria Berenice Dias, fazendo referência à Guilherme Calmon Nogueira da Gama, a família adquiriu função instrumental para a melhor realização dos interesses afetivos e existenciais de seus membros. “Os ideais de pluralismo, solidarismo, democracia, igualdade, liberdade e humanismo se voltaram à proteção da pessoa humana”<sup>28</sup>. Nesse diapasão, sem dúvidas se sobressai o princípio da dignidade da pessoa, que norteia essa nova interpretação do núcleo familiar.

Outro marco legal de profunda relevância para a nova conceituação das relações familiares foi a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), que alargou mais ainda o significado de família e entidade familiar nos incisos do artigo 5º:

- I- no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;
- II- no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;
- III- em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Já a Lei 12.010/09 trouxe para o Estatuto da Criança e do Adolescente o conceito de família extensa ou ampliada como “aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com o quais a criança ou adolescente

---

<sup>27</sup> BITTENCOURT, Sávio. *A nova Lei da Adoção: do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 77.

<sup>28</sup> DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 135.

convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade” (parágrafo único do artigo 25 do ECA).

Hoje em dia, são identificadas diversas “categorias” de família, além da tradicional matrimonial, dentre elas: a natural ou nuclear; a extensa ou ampliada; a informal (derivadas das relações adúlteras ou concubinárias); a homoafetiva; as paralelas ou simultâneas; as poliafetivas; a monoparental; a parental ou anaparental; a composta, pluriparental ou mosaico; a socioafetiva; a acolhedora; a substituta (derivada da adoção) e a eudemonista.

Mais importante do que tentar definir cada uma delas, é compreender que todas têm (ou devem ter) por base o afeto e o cuidado. O afeto é definido pelo Dicionário Aurélio como afeição, amizade, amor. O cuidado, segundo Savio Bittencourt, “é o corpo de delito do amor: o torna evidente, tangível, palpável”<sup>29</sup>. É nessa esteira que se destaca uma nova maneira de conceber e interpretar as entidades familiares: as relações socioafetivas.

As Jornadas de Direito Civil e as decisões do Supremo Tribunal Federal vêm confirmando a valorização da parentalidade socioafetiva e sua consolidação, inclusive, como forma de parentesco civil, em posição de igualdade com o parentesco consanguíneo<sup>30</sup>. Analisemos:

Enunciado n. 339 do CJF/STJ (IV Jornada de Direito Civil, 2006): “A paternidade socioafetiva, calcada na vontade livre, não pode ser rompida em detrimento do melhor interesse do filho”.

Enunciado n. 519 do CJF/STJ (V Jornada de Direito Civil, 2011): “O reconhecimento judicial do vínculo de parentesco em virtude de socioafetividade deve ocorrer a partir da relação entre pai(s) e filho(s), com base na posse do estado de filho, para que produza efeitos pessoais e patrimoniais”.

Decisão do STF no Recurso Extraordinário 898.060/SC, com repercussão geral, Rel. Min. Luiz Fux, 21.09.2016: “A paternidade socioafetiva, declarada ou não em registro, não impede o reconhecimento do vínculo de filiação concomitante, baseada na origem biológica, com os efeitos jurídicos próprios”<sup>31</sup>.

Apesar disso, impossível ignorar a supervalorização do legislador (e de boa parte da sociedade) em relação à família biológica. Isso pode ser claramente identificado na enorme quantidade de vezes que o ECA repete que a prioridade deve ser a reintegração familiar (na família de origem ou extensa) e que a adoção deve ser sempre a última alternativa, de modo que a colocação em família substituta deverá ser excepcional.

É justamente nessa insistência na reintegração, no esgotar de todas as possibilidades de reinserção, na demorada busca por parentes consanguíneos que nunca tiveram convivência ou

---

<sup>29</sup> BITTENCOURT, Sávio. *A nova Lei da Adoção: do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. XV (Apresentação).

<sup>30</sup> TARTUCI, Flavio. *Direito Civil: Direito de Família*. v.5. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 244 (versão online)

<sup>31</sup> *Ibidem*.

relação de afeto com aquela criança ou adolescente acolhido institucionalmente, que esse ser em desenvolvimento perde precioso tempo (sempre ele) em um abrigo, sem receber um cuidado individualizado, o amor de uma família. Família esta que o quer e o está esperando em uma longa fila, aguardando a proatividade e coragem de juízes, promotores e equipes técnicas em reconhecerem que a família biológica nem sempre é a melhor alternativa.

#### **4 QUADRO ATUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ACOLHIDOS *VERSUS* APTOS PARA ADOÇÃO**

Para termos uma melhor noção da atual situação das crianças e adolescentes acolhidas institucionalmente, bem como sobre a colocação destas em família substituta, podemos observar a pesquisa feita em quatro sistemas disponíveis, em um recorte temporário específico.

De acordo com o Cadastro Nacional de Adoção, em pesquisa realizada no dia 21 de junho de 2017, encontramos no Brasil 4.782 crianças e adolescentes disponíveis para adoção e 37.683 pretendentes disponíveis para adoção nacional<sup>32</sup>.

##### **Quadro 1 – Crianças e adolescentes aptas para adoção e pretendentes para adoção nacional<sup>33</sup>**

CNA	Crianças/ adolescentes Aptas para adoção	Pretendentes para adoção nacional
Disponíveis	4.782	37.683
Cadastradas	7.661	39.973

No mesmo dia, em pesquisa realizada no Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas, o Brasil possuía 47.146 crianças e adolescentes acolhidas. 4.341 apenas no estado do Rio de Janeiro.

<sup>32</sup> O CNA gera relatório estatístico exibindo todos os pretendentes e crianças/adolescentes cadastrados (incluindo aí ativos e inativos), ou os pretendentes e crianças/adolescentes disponíveis (que são os ativos, ou seja, pretendentes que ainda não foram chamados e crianças/adolescentes com o processo de destituição do poder familiar encerrado e que ainda não encontraram uma família substituta).

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/cnanovo/pages/publico/index.jsf>> (Itens selecionados na pesquisa – Pretendentes: Dados gerais, Todos e Nacional. Crianças: Dados gerais e Todas). Acesso em 21 jun. 2017.



### Quadro 2 – Crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente<sup>34</sup>

CNCA	Crianças/ adolescentes acolhidos institucionalmente
Brasil	47.146
Estado do Rio de Janeiro	4.341

Ainda no mesmo dia, em pesquisa ao Módulo Criança e Adolescente (sistema do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro), foram encontradas 610 crianças e adolescente acolhidos institucionalmente ou em programas de família acolhedora na capital fluminense, destas apenas 126 estavam marcadas como aptas para adoção, a grande maioria na faixa de 11 a 18 anos.

### Quadro 3 – Crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente na cidade do Rio de Janeiro<sup>35</sup>

MCA – Acolhidos na Capital Rio de Janeiro	Crianças/ adolescente não aptas para adoção	Crianças/ adolescente aptas para adoção	
Total: 610	484	126	0-5 anos: 9
			6-10 anos: 16
			11-18 anos: 101

Em pesquisa solicitada ao Gestor do MCA, é possível verificar que, no ano de 2016, 212 crianças e adolescentes foram desligados do acolhimento e colocados em família substituta na comarca da Capital – 131 ficaram acolhidas até 12 meses; 38 ficaram acolhidas entre 13 e 24 meses e 43 ficaram acolhidas mais de dois anos antes de serem colocadas em família substituta.

De janeiro a maio de 2017, seguindo os mesmos parâmetros, das 73 crianças e adolescentes colocadas em família substituta, 50 ficaram acolhidas até 12 meses; 11, entre 13 e 24 meses e 12 ficaram acolhidas mais de dois anos.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/cnca/publico/>> (Quantidade de acolhidos por Estado). Acesso em 21 jun. 2017.

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://app07.mprj.mp.br/sca/?css=sca\\_mca](http://app07.mprj.mp.br/sca/?css=sca_mca)>. Acesso em 21 jun. 2017.

**Quadro 4** – Tempo de acolhimento de crianças e adolescentes até a colocação em família substituta na cidade do Rio de Janeiro<sup>36</sup>

MCA – Capital Rio de Janeiro	Tempo de acolhimento em meses até o desligamento por colocação em família substituta														
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13-24	+24
<b>Jan-Dez 2016</b> Total: 212 desligamentos	13	14	14	10	7	12	14	8	7	10	10	9	3	38	43
<b>Jan-Mai 2017</b> Total: 73 desligamentos	5	5	7	10	2	1	5	4	5	2	3	1	0	11	12

Em consulta ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, analisando a produtividade das serventias no mês de maio temos que a 1ª Vara da Infância e da Juventude da Capital possuía 10.102 processos em seu acervo geral, 251 sentenças proferidas, 4.972 processos paralisados há mais de 30 dias e 2.206 paralisados há mais de 90 dias.

Já a 2ª Vara da Infância e da Juventude da Capital, possuía 3.095 processos em seu acervo geral, 184 sentenças proferidas, 394 processos paralisados há mais de 30 dias e 80 paralisados há mais de 90 dias<sup>37</sup>.

**Quadro 5** – número de processos nas serventias da 1ª e 2ª varas da infância e da juventude da capital do rio de janeiro<sup>38</sup>

TJRJ - VIJI Capital – Maio/2017	Acervo Geral	Sentenças	Paralisados + 30 dias	Paralisados +90 dias
1ª VIJI	10.102	251	4.972	2.206
2ª VIJI	3.095	184	394	80

A partir dos dados acima é possível verificar que o argumento de que o grande problema da adoção é o perfil dos pretendentes é muito superficial. Existe um número enorme

<sup>36</sup> Relatório recebido por [lyvia.rangel@mprj.mp.br](mailto:lyvia.rangel@mprj.mp.br) em 23 jun. 2017.

<sup>37</sup> Sobre as 1ª e 2ª VIJI da Capital (TJRJ), vale mencionar que, atualmente, a 1ª Vara possui sempre um juiz auxiliar, além do titular, e conta com uma infraestrutura maior que a 2ª.

<sup>38</sup> Disponível em <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/4003832/produtividade-serventia-mai-17.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2017.

de crianças e adolescentes acolhidos pelo Brasil (maior, inclusive, que o número de pretendentes cadastrados) e um número significativo de infantes ainda não aptos para adoção.

É claro que muitos deles não serão necessariamente colocados para adoção porque não é a medida cabível para a integral proteção de seus interesses, mas para aqueles que a adoção é a melhor solução, ainda existem muitos que passam um tempo demasiadamente extenso dentro das instituições de acolhimento - há registro de uma criança que ficou 118 meses acolhida antes de ser colocada em família substituta, em 2016, no município do Rio de Janeiro.

Outro aspecto importante é a quantidade de processos parados há mais de trinta ou noventa dias. Ressalte-se que estamos a falar de uma capital da região sudeste do país, com varas especializadas em justiça da infância e da juventude não-infracional.

Uma importante fonte para a análise deste tema também é a pesquisa “Tempo dos processos relacionados à adoção no Brasil. Uma análise sobre os impactos da atuação do Poder Judiciário”, realizada pela Associação Brasileira de Jurimetria, com base em dados de 2013<sup>39</sup>. Apesar de dados não tão atuais, servem para dar um bom panorama nacional.

O objetivo principal foi identificar o tempo médio dos processos de guarda, destituição do poder familiar, medidas protetivas de acolhimento e adoção, bem como o perfil dos adotantes e conseqüente impacto da demora dos processos nas crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente.

No Sudeste, o processo de perda do poder familiar dura, em média, três anos e três meses. À época, apenas 10% dos adotantes aceitavam crianças com mais de cinco anos e apenas 10% das crianças acolhidas no país estavam aptas para adoção. Estas porcentagens pouco mudaram em 2017.

O estudo concluiu que a demora desses processos de destituição do poder familiar gera os chamados “filhos do abrigo”, ou seja, aquelas crianças que ingressam na medida de proteção de acolhimento antes dos cinco anos (e, portanto, com mais chances de serem adotadas), mas só se tornam aptas para adoção muitos anos depois, reduzindo as probabilidades de colocação em família substituta, em tese.

O motivo dessa demora pode ser associado à incessante busca pela família biológica, incluindo as tentativas de reintegração com os pais, assim como a procura por parentes mais

---

<sup>39</sup> NUNES, Marcelo Guedes (Coord). *Processos relacionados à adoção no Brasil*. Uma análise sobre os impactos da atuação do poder judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/3858b9371bdbffd88b31e429ed8f4773.pdf>>. Acesso em 28 jun. 2017. Tabelas e gráficos pertinentes no ANEXO.

distantes e suas respectivas burocracias, como o tempo de citação, por exemplo.

A questão da adoção no Brasil, portanto, deve ser analisada de diferentes ângulos para que sejam identificados os problemas e pensadas soluções.

## **5 MOTIVOS IDEOLÓGICOS DA FAMÍLIA PREVALENTE**

Como mencionado, o legislador não poupou em deixar claro que a família de origem é a prioritária em relação às demais. O afastamento dela deve ser excepcional, os esforços das equipes técnicas dos abrigos e das varas devem ser em torno dela, as inúmeras tentativas de reestruturação (e às vezes de convencimento) para receber a criança de volta é direcionada para ela.

No entanto, há que se lembrar que todo o sistema foi feito para que a criança seja a prioridade, de forma que os seus direitos sejam atendidos, e não para a família de origem. O destinatário do direito à convivência familiar e comunitária é o infante e não seus pais biológicos. A criança não é um objeto de propriedade da família de origem<sup>40</sup>.

Ao olhar os processos de acolhimento ou mesmo os números apresentados no ponto anterior, pode-se facilmente apreender que muitos consideram normal e aceitável deixar crianças e adolescentes em instituições por meses e anos, enquanto seus pais ganham segundas, terceiras, quartas chances para – quem sabe? – receberem seus filhos de volta. Quando as chances acabam, é hora de entrar em contato com aquela avó já idosa e cheia de filhos e netos sob sua guarda, ou, ainda, aquele parente distante em outro estado para vislumbrar seu interesse por aquele infante agora já há tanto tempo no abrigo.

Depois dos sucessivos abandonos, de todas as tentativas, com possíveis idas malsucedidas para a casa dos pais ou parentes, com voltas cada vez mais sofridas, com tempo precioso da infância sendo perdido em instituições que, por melhores geridas que sejam, nunca serão iguais aos lares de afeto, é que se toma a atitude de tornar aquela criança ou adolescente apta para a adoção.

Qual seria o motivo dessa insistência na família biológica tão grande a ponto de se considerar que uma pessoa que nunca teve qualquer vínculo de afeto com a criança ou adolescente (ao ponto de nem saber que o filho ou filha de seu parente está institucionalmente acolhido ou acolhida) seja melhor para recebê-lo em sua família do que um casal ou uma pessoa habilitada à adoção?

Esse tipo de conduta transparece um verdadeiro preconceito com a adoção,

---

<sup>40</sup> DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 476.

considerada como a última (e, para alguns, a pior) das alternativas para a criança ou o adolescente acolhido.

Pessoas habilitadas à adoção manifestaram a vontade de adotar, passaram por um processo onde receberam informações sobre o procedimento, ultrapassaram a barreira da burocracia e às vezes até mesmo do preconceito em suas comunidades e demonstraram estarem prontas para acolherem seu(s)/sua(s) novo(s)/nova(s) filho(s)/filha(s).

É apenas no final dessa verdadeira saga que adotantes e crianças e adolescentes aptos para adoção poderão se encontrar.

Se os pretendentes da adoção que ocupam os primeiros 4.782 lugares da fila não entendem porque sua vez não chega e se uma parte da sociedade acredita que a culpa é do perfil dos adotantes, talvez seja o momento de se perguntar por que tantos infantes chegam ao cadastro tão tarde.

Que o ideal é que crianças cresçam junto de quem as trouxe ao mundo não é questionado, mas a “romantização” da família por equipes técnicas, juízes e promotores pode, em última instância, justamente ferir o princípio do melhor interesse delas.

A “tendência a se atribuir aos laços de consanguinidade a existência de um direito natural dos adultos parentes sobre a criança” é chamada por Sávio Bittencourt de biologismo<sup>41</sup>.

Ele cita os dados do SIPIA (Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência) que revelam que 57% das violações de direitos fundamentais das crianças e adolescentes foram cometidas pelo pai, pela mãe ou por outro guardião. A prática também demonstra que a grande parte das crianças e adolescentes acolhidos não recebem visita dos seus pais ou parentes. Os que recebem no começo da medida, costumam ver as visitas rareando até sumirem por completo. Ainda assim, o dito biologismo acaba fundamentando muitas decisões na seara judicial da infância e juventude.

Ademais, destaca Sávio Bittencourt que em se tratando de processos da infância, “erra-se sempre contra a criança” e que “esgotar as possibilidades da permanência da criança em sua família de origem não pode significar o esgotamento das possibilidades de felicidade para a criança”<sup>42</sup>.

O que deveria guiar as decisões de juízes, promotores, defensores e equipes técnicas é a proteção integral da criança – e não da família biológica – notadamente seu direito ao afeto.

---

<sup>41</sup> BITTENCOURT, Sávio. *A nova Lei da Adoção: do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 41.

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 42 e 43.

Não o “afeto falado” daquela mãe que visita vez ou outra, que diz que não abre mão do poder familiar, mas que pouco demonstra vínculo e efetiva vontade de mudar e resgatar os laços, mas sim do “afeto posto em exercício”, ou seja, o cuidado, como pontuou Sávio Bittencourt em palestra no 1º Congresso Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente das Seccionais da OAB<sup>43</sup>.

Esse cuidado muitas vezes está apenas esperando para ser exercido por famílias que escolheram acolher um filho em suas vidas.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo deste trabalho foi possível caminhar pelo passado do direito infanto-juvenil no Brasil, notadamente em relação à questão da medida de acolhimentos institucional e da adoção, para entendermos melhor a situação presente. A pesquisa sobre o quadro atual das crianças e adolescentes acolhidos e o tempo que levam em medida de acolhimento até sua colocação em família substituta nos faz refletir sobre como podemos melhorar o futuro.

Se por um lado, é inegável que as condições de crianças e adolescentes acolhidas melhorou muito nas últimas décadas, principalmente a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, e que as equipes técnicas vêm se aprimorando, ainda há muito espaço para melhoras.

A ideia enraizada pela cultura, pela demagogia e, muitas vezes, pela pena, de que o lugar da criança é unicamente junto a sua família de origem, vem levando a equívocos graves que, em última e mais importante análise, prejudicam a própria criança.

O infante que já foi vítima da negligência, dos maus tratos e/ou do abandono é deixado sem dó por meses e anos (bem mais que os dois previstos em lei) em abrigos, enquanto os operadores do Direito, as equipes técnicas e a própria sociedade assistem às tentativas e falhas de reintegração à família biológica.

Não é justo manter milhares de crianças e adolescentes sem afeto, cuidado, proteção e amor que só são possíveis no seio de uma família apenas para que alguns poucos pais e mães (e avós e tias e primas distantes) biológicos se reergam e consigam, de fato, uma reintegração bem-sucedida.

Se no Brasil, erra-se sempre contra a criança, que uma mudança de visão seja instalada

---

<sup>43</sup> Palestra realizada no dia 08 de junho de 2017, na sede da OAB-RJ, durante a Mesa 4 com o tema “Adoção: a última alternativa ou a única alternativa?”.

de forma que, na dúvida, erre-se a favor dela<sup>44</sup>. Afinal, a preponderância de princípios é isso. Se temos em nosso ordenamento jurídico um princípio tão importante como o da proteção integral, que ele seja observado e aplicado. As crianças e os adolescentes merecem prioridade absoluta. Portanto, na dúvida, que sejam aplicadas as medidas de seu melhor interesse.

Se da pesquisa apresentada no ponto 3 deste artigo, o leitor depreender que a situação do Rio de Janeiro não é tão ruim assim, deve-se colocar a lente da doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta das crianças e adolescentes. Se houvesse apenas uma criança há dois anos e um dia em uma instituição de acolhimento (ou um dia a mais do que o necessário para que a medida de proteção fosse suficiente), ainda assim teríamos um caso de violação dos direitos da infância e da juventude.

A adoção merece ser vista como uma medida importante e válida de verdadeira proteção para as crianças e os adolescentes acolhidos institucionalmente e não apenas como a “última alternativa”.

Culpabilizar os adotantes brasileiros porque querem apenas bebês meninas brancas e saudáveis<sup>45</sup> é uma falácia. Existem muitas famílias com perfis mais abertos e muitas que, inclusive, mudam totalmente seus perfis após o contato com crianças e adolescentes nas instituições ou com os grupos de apoio à adoção.

A informação é primordial e entender de perto a realidade das crianças e adolescentes acolhidos, bem como o porquê de tantos chegarem ao cadastro nacional de adoção tão tarde é fundamental para fazermos uma análise crítica do quadro atual e pensarmos soluções.

Estamos assistindo crianças “envelhecerem” em abrigos enquanto se esgotam todas as chances para os pais biológicos ou enquanto um parente distante é buscado pela Justiça em local incerto e não sabido. Nesse interim, elas vão saindo do perfil de muitos adotantes, realmente, mas o mais importante: a cada dia perdem o direito de receberem afeto e cuidado de quem quer de fato dá-los.

Portanto, se iniciamos o trabalho nos indagando por que a fila de adoção parece não andar, mesmo com muitas crianças e adolescentes disponíveis para adoção e um número ainda maior de habilitados, podemos verificar que a resposta pode estar no momento anterior à colocação desses infantes no Cadastro Nacional de Adoção. Se eles estão passando tempo demais nas instituições de acolhimento antes de sua colocação em família substituta é porque

---

<sup>44</sup> BITTENCOURT, Sávio. *A nova Lei da Adoção: do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 44.

<sup>45</sup> Ideia propagada pelo dito senso comum e pela imprensa, como, por exemplo, no artigo “Fila de adoção tem 6,5 mil crianças e adolescentes no Brasil”, disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2016/05/fila-de-adoacao-tem-mais-de-65-mil-criancas-e-adolescentes-no-brasil.html>>. Acesso em 21 jun. 2017.

falta maior agilidade, sensibilidade e coragem das equipes técnicas e dos operadores do Direito em reconhecerem que naquelas situações a família biológica não atende ao seu melhor interesse e que a adoção é a melhor alternativa para garantir seu desenvolvimento e sua proteção.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BITTENCOURT, Sávio. **A nova Lei da Adoção**: do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Saraiva, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: em busca da Constituição Federal das crianças e dos adolescentes. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NUNES, Marcelo Guedes (Coord). **Processos relacionados à adoção no Brasil**: uma análise sobre os impactos da atuação do poder judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/3858b9371bdbffd88b31e429ed8f4773.pdf>>. Acesso em 28 jun. 2017.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2011.

TARTUCI, Flavio. **Direito Civil**: direito de Família. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2017.



## ANEXOS

Tabelas e gráficos da pesquisa “Tempo dos processos relacionados à adoção no Brasil: uma análise sobre os impactos da atuação do Poder Judiciário”, realizada pela Associação Brasileira de Jurimetria, com base em dados de 2013.

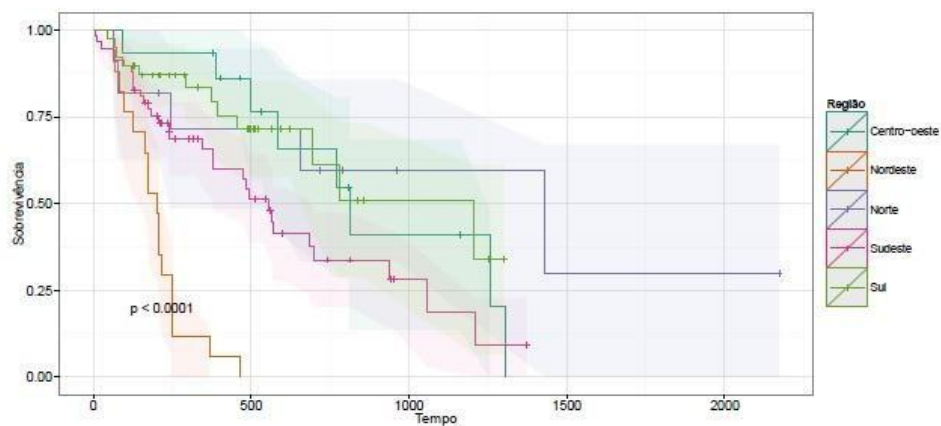


Figura 6.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras. Cada curva está relacionada aos processos de uma determinada região, conforme a cor. Os traços verticais indicam os tempos de censura observados. as sombras que aparecem atrás das curvas são intervalos de confiança para as curvas a nível de confiança de 90%. O número próximo da letra "p" é o valor-p do teste que verifica se as curvas podem ser consideradas iguais. Quando esse número é pequeno (por exemplo, menor que 5%), rejeitamos a hipótese de que as curvas são iguais.

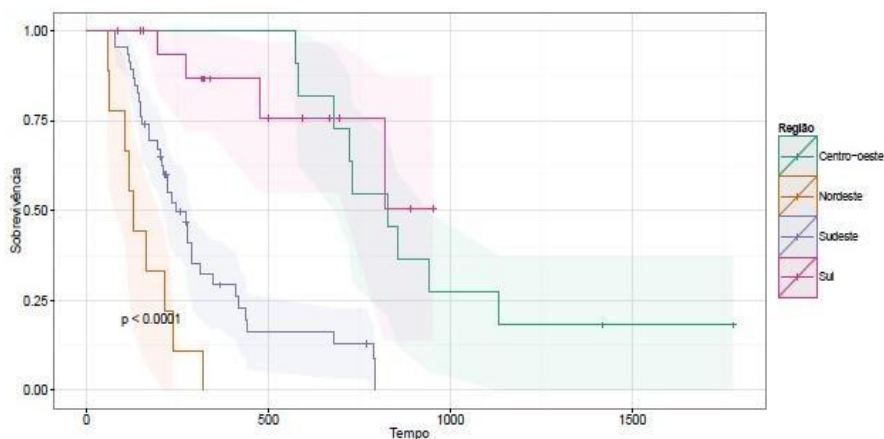


Figura 8.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de habilitação para adoção, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras.

Tabela 2.: Tempos médios e medianos dos processos de adoção. O número de eventos é o número de processos com sentença, e o número de observações ("Obs.") é a quantidade de processos que possuem algum tempo classificado, seja ele censurado ou não. Os limites inferiores e superiores são os quantis de 90% e 10% da curva de sobrevivência. As entradas vazias são situações em que o resultado não pôde ser computado, por falta de eventos. A média e o desvio padrão da média ("D.P. Média") são calculados utilizando-se médias truncadas (ver o Apêndice B).

Região	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Centro-oeste	15	8	866	118	812	586	1256
Nordeste	17	17	198	24	204	166	219
Norte	11	5	894	164	1430	245	
Sudeste	58	31	611	68	554	380	701
Sul	39	12	870	97	1204	693	

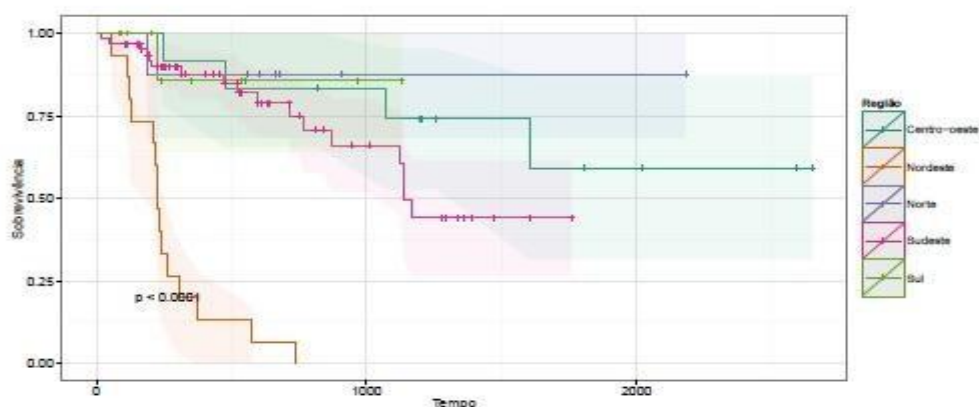


Figura 7.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas ou destituição do poder familiar, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras.

Tabela 31.: Proporção de idades máximas preferidas pelos pretendentes.

Idade	Proporção (%)	Idade	Proporção (%)
0	14,78	9	0,32
1	18,33	10	0,66
2	19,74	11	0,15
3	18,79	12	0,20
4	10,56	13	0,07
5	9,81	14	0,05
6	3,62	15	0,06
7	1,76	16	0,03
8	0,95	17	0,11

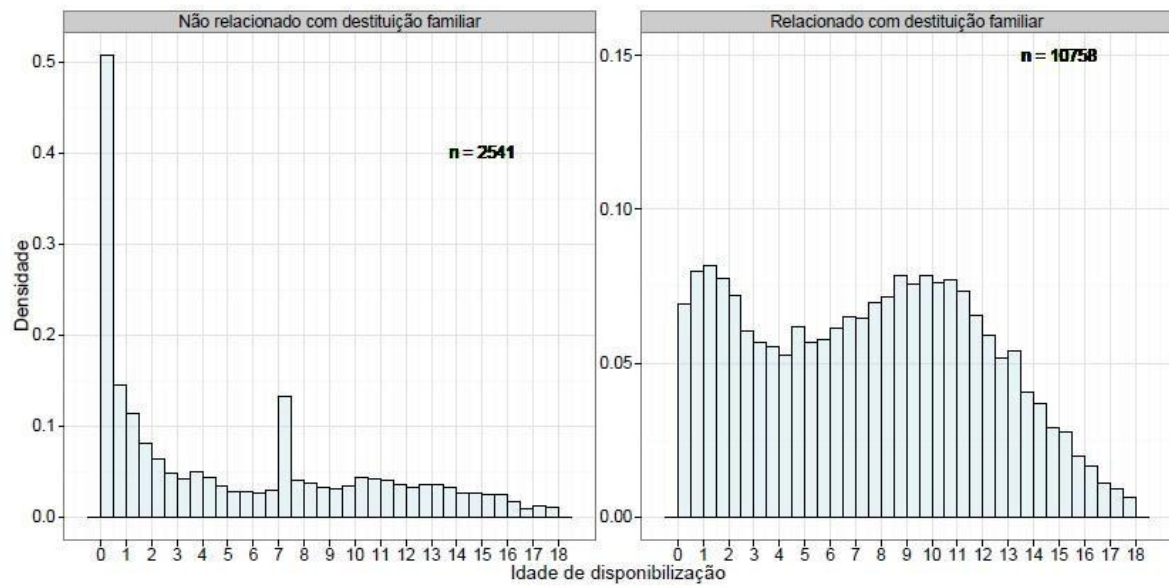


Figura 25.: Distribuição das idades de entrada das crianças quando sua origem está relacionada a processos de destituição e quando não está relacionada.