

TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO NO BRASIL
UMA ANÁLISE SOBRE OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA



PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO NO BRASIL

UMA ANÁLISE SOBRE OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Relatório final de pesquisa.



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA

COORDENADOR DA PESQUISA Marcelo Guedes Nunes

PESQUISADORES Adilson Simonis
Fábio Ulhoa Coelho
Grazielly Alessandra Baggenstoss
José Afonso Mazzon
Manoela Carneiro Roland
Walfrido Jorge Warde Jr.

ESTATÍSTICOS Athos Petri Damiani
Julio Adolfo Zucon Trecenti

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA ABJ	21
AGRADECIMENTOS	23
INTRODUÇÃO	25
1 OBJETIVOS E HIPÓTESES	29
1.1 Objetivos da pesquisa	29
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	31
2.1 Pesquisas relevantes sobre o tema	31
2.2 Sistema de adoção em outros países	34
2.3 A adoção e os incentivos econômicos	38
2.4 Pesquisas preliminares	40
3 HIPÓTESES DA PESQUISA	47
3.1 Evidências empíricas	47
3.2 Focos de investigação	53
4 METODOLOGIA	55
4.1 Bases de dados utilizadas	57
4.2 Plano amostral e coleta dos dados	61
4.3 Métodos estatísticos utilizados	65
5 RESULTADOS DA PESQUISA	67
5.1 Tempo dos processos relacionados à adoção	67
5.2 Atuação do Juiz e equipe interprofissional	94
5.3 Abordagens das modalidades de acolhimento	104
5.4 Pontos positivos e negativos do sistema de adoção	106
6 SUGESTÕES PARA O APRIMORAMENTO DO SISTEMA DE ADOÇÃO	113
6.1 Supremacia dos direitos da criança ou adolescente	114
6.2 Critérios objetivos para ingresso da ação de destituição do poder familiar	116
6.3 Esgotamento de meios de citação pessoal	123
6.4 Estruturação das varas especializadas	126
6.5 Sistemas eletrônicos de localização	130
6.6 Integração do CNA com outras bases de dados	132

Sumário

6.7	Sistema unificado das varas	134
6.8	Mecanismo de matching	137
6.9	Criação de um encontro multissetorial	138
6.10	Cursos preparatórios para magistrados	140
6.11	Cursos para o Conselho Tutelar	141
6.12	Cursos para a Defensoria Pública	143
6.13	Campanhas com gestantes sobre entrega voluntária	145
6.14	Campanhas com pretendentes a adoção	146
6.15	Sugestões de novas pesquisas	147
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		150
A	RELATOS DAS VISITAS REALIZADAS	155
A.1	Varas visitadas em São Paulo, Minas Gerais, Brasília e Pará	155
A.2	Varas visitadas em Santa Catarina e Rio Grande do Sul	158
A.3	Resultados da pesquisa de campo em Joinville, SC (primeira fase da pesquisa)	161

B	MODELOS MATEMÁTICOS E ESTATÍSTICOS	181
B.1	Análise de tempo processual	181
B.2	Simulação do CNA	183
C	QUESTIONÁRIOS	185
C.1	Questionários e formulários	185
C.2	Interfaces Web	197
D	BASES DE DADOS CONSOLIDADAS	199
D.1	CNA e CNCA	199
D.2	Dados dos Tribunais	203
D.3	Dados dos formulários web	210
E	GRÁFICOS DO RELATÓRIO	223
E.1	Tempo dos processos relacionados à adoção	223
E.2	Pontos positivos e negativos do sistema de adoção	248

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Idades das crianças disponíveis no CNA e idades que os pretendentes aceitam (Fonte: CNA). 48
- Figura 2 Histogramas das idades de disponibilização para cada situação em que as crianças se encontram atualmente (Fonte: CNA). 50
- Figura 3 Histograma das idades de disponibilização das 13.151 crianças do CNA (Fonte: CNA). 51
- Figura 4 Histogramas das idades de disponibilização das crianças do CNA para cada motivo de perda do poder familiar (Fonte: CNA). 52
- Figura 5 Diagrama da metodologia empregada no projeto 55
- 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. 70
- 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. 71
- 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. 73

Lista de Figuras

- Figura 9 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de guarda ou tutela, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras. 74
- Figura 10 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual. 76
- Figura 11 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual. 77
- Figura 12 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança e adolescente, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual. 78
- Figura 13 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual. 81
- Figura 14 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual. 82
- Figura 15 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual. 82
- Figura 16 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas. 84
- Figura 17 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas. 85

- Figura 18 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança e adolescente, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas. 86
- Figura 19 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual. 88
- Figura 20 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual. 89
- Figura 21 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual. 89
- Figura 22 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas. 91
- Figura 23 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas. 92
- Figura 24 Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas. 92
- Figura 25 Distribuição das idades de entrada das crianças quando sua origem está relacionada a processos de destituição e quando não está relacionada. 109
- Figura 26 Exemplo de grafo bipartido. No contexto do CNA, U representaria crianças e V pretendentes, e as arestas representariam os seus possíveis encontros. 138
- Figura 27 Fachada externa 176
- Figura 28 Fachada interna 176

Lista de Figuras

Figura 29	Quadra poliesportiva	177
Figura 30	Quadra poliesportiva e visão parcial da copa	177
Figura 31	Área de lazer	178
Figura 32	Área de lazer com visão da sacada de um apartamento, à frente, e visão da capela, ao fundo	178
Figura 33	Berçário	179
Figura 34	Login do sistema web utilizado para o projeto de Adoção.	197
Figura 35	Formulário para classificação de um processo no sistema web. O processo não faz parte da amostra da pesquisa e o formulário é parcial.	198
Figura 36	Formulário para entrevistas. O formulário é parcial.	198
Figura 37	*	224
Figura 38	*	225
Figura 39	*	227
Figura 40	*	228
Figura 41	*	230
Figura 42	*	231
Figura 43	*	232
Figura 44	*	233
Figura 45	*	234
Figura 46	*	235
Figura 47	*	237
Figura 48	*	238
Figura 49	*	239
Figura 50	*	241
Figura 51	*	242
Figura 52	*	243
Figura 53	*	245
Figura 54	*	246
Figura 55	*	247
Figura 56	*	249

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Varas pesquisadas.	62
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).	71
Tabela 3	Tempos médios e medianos dos processos de medidas protetivas ou perda do poder familiar.	72
Tabela 4	Tempos médios e medianos dos processos de medidas protetivas ou perda do poder familiar, da sentença até a primeira audiência. Observações incompletas foram consideradas.	73
Tabela 5	Tempos médios e medianos dos processos de habilitação para adoção.	74
Tabela 6	Tempos médios e medianos dos processos de guarda ou tutela.	75
Tabela 7	Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de São Paulo, Campinas, Bauru, Guarulhos, Osasco, Guarujá, São José dos Campos e Sorocaba.	79
Tabela 8	Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de São Paulo, Campinas, Bauru, Guarulhos, Osasco, Guarujá, São José dos Campos e Sorocaba.	79

Lista de Tabelas

- Tabela 9 Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de São Paulo, Campinas, Bauru, Guarulhos, Osasco, Guarujá, São José dos Campos e Sorocaba. 80
- Tabela 10 Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados, nos principais foros de São Paulo. 83
- Tabela 11 Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados, nos principais foros de São Paulo. 83
- Tabela 12 Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados, nos principais foros de São Paulo. 83
- Tabela 13 Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas. 85
- Tabela 14 Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas. 86
- Tabela 15 Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas. 86
- Tabela 16 Tabela resumo dos tempos de duração dos processos, da distribuição até a primeira audiência, nos processos de destituição do poder familiar, nas comarcas com maior volume processual em São Paulo. Observações incompletas são consideradas censuras. 87
- Tabela 17 Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages. 90

Tabela 18	Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages. 90
Tabela 19	Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages. 91
Tabela 20	Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas. 91
Tabela 21	Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas. 93
Tabela 22	Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas. 93
Tabela 23	Avaliação dos abrigos 96
Tabela 24	Avaliação dos Conselhos Tutelares 97
Tabela 25	Avaliação do sistema CNA. 97
Tabela 26	Opinião sobre a obrigatoriedade do CNA. 98
Tabela 27	Opiniões das fases que mais afetam o tempo total do processo de destituição e afastamento. Questão de múltipla escolha. 102
Tabela 28	Com melhorias no procedimento de citação (atalhos para citação por edital, aumento da tecnologia, comunicação das varas, etc), os processos de afastamento e destituição do poder familiar nessa vara seriam mais céleres? 103
Tabela 29	Se a equipe interprofissional tivesse mais pessoas, os processos de afastamento e destituição do poder familiar nessa vara seriam mais céleres? 103
Tabela 30	Das melhorias sugeridas acima, qual seria mais eficaz? 103

Lista de Tabelas

Tabela 31	Proporção de idades máximas preferidas pelos pretendentes. 108	
Tabela 32	Número de crianças que atingiram a maioridade em cada iteração das simulações, considerando diferentes parâmetros da distribuição das idades de entrada no CNA, intervalos de tempo e quantidade de crianças que entram no cadastro em cada instante de tempo. 110	
Tabela 33	Volume processual por vara ou foro no Estado de São Paulo. 204	204
Tabela 34	Volume processual por classe no Estado de São Paulo. 205	205
Tabela 35	Volume processual por vara ou foro e classe no Estado de São Paulo. 205	205
Tabela 36	Volume processual por classe no Estado do Rio de Janeiro. 205	205
Tabela 37	Volume processual por comarca no Estado do Rio de Janeiro. 206	206
Tabela 38	Volume processual por comarca e classe no Estado do Rio de Janeiro. 206	206
Tabela 39	Volume processual por vara no Estado do Santa Catarina. 207	207
Tabela 40	Volume processual por classe no Estado de Santa Catarina. 208	208
Tabela 41	Volume processual por vara e classe no Estado de Santa Catarina. 208	208
Tabela 42	Volume processual por classe no Estado do Rio Grande do Sul. 209	209
Tabela 43	Volume processual por vara no Estado do Rio Grande do Sul. 210	210
Tabela 44	Volume processual por vara e classe no Estado do Rio Grande do Sul. 211	211
Tabela 45	Volume processual por classe no Estado do Rio Grande do Sul. 212	212
Tabela 46	Volume processual por vara no Estado do Rio Grande do Sul. 212	212
Tabela 47	Volume processual por vara e classe no Estado do Rio Grande do Sul. 213	213
Tabela 48	Volume processual por classe no Estado do Rio Grande do Sul. 213	213

Tabela 49	Volume processual por vara no Estado do Rio Grande do Sul. 213
Tabela 50	Volume processual por vara e classe no Estado do Rio Grande do Sul. 214
Tabela 51	Quantidade de vazios no formulário básico do processo no estrato da adoção. 215
Tabela 52	Quantidade de vazios no formulário de crianças do processo no estrato da adoção. 215
Tabela 53	Quantidade de vazios no formulário da atuação do Ministério Público do processo no estrato da adoção. 216
Tabela 54	Quantidade de vazios no formulário da atuação da equipe interprofissional do processo no estrato da adoção. 216
Tabela 55	Quantidade de vazios no formulário básico do processo no estrato de perda ou medidas. 217
Tabela 56	Quantidade de vazios no formulário de atuação do Ministério Público no estrato de perda ou medidas. 218
Tabela 57	Quantidade de vazios no formulário da equipe interprofissional no estrato de perda ou medidas. 218
Tabela 58	Quantidade de vazios no formulário básico do processo no estrato de habilitação. 219
Tabela 59	Quantidade de vazios no formulário da atuação do Ministério Público no estrato de habilitação. 219
Tabela 60	Quantidade de vazios no formulário da atuação da equipe interprofissional no estrato de habilitação. 220
Tabela 61	Quantidade de vazios no formulário básico do processo no estrato de guarda e tutela. 220
Tabela 62	Quantidade de vazios no formulário da atuação do Ministério Público no estrato de guarda e tutela. 221
Tabela 63	Quantidade de vazios no formulário da criança no estrato de guarda e tutela. 221
Tabela 64	Quantidade de vazios no formulário da atuação da equipe interprofissional no estrato de guarda e tutela. 221

ACRÔNIMOS

ABRAMINJ Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e Juventude.

AMB Associação dos Magistrados Brasileiros.

CNA Cadastro Nacional de Adoção.

CNCA Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos.

CNJ Conselho Nacional de Justiça.

CRAS Centro de Referência de Assistência Social.

CREAS Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

DPJ Departamento de Pesquisas Judiciárias.

FACCAT Faculdades Integradas de Taquara - RS.

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

MP Ministério Público.

SDH Secretaria de Direitos Humanos.

UECE Universidade Estadual do Ceará.

UFPR Universidade Federal do Paraná.

UNICAP Universidade Católica de Pernambuco.

USP Universidade de São Paulo.

TJSP Tribunal de Justiça de São Paulo

TJSC Tribunal de Justiça de Santa Catarina

TJMG Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

TJRJ Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Lista de Tabelas

TJDFT Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

TJPA Tribunal de Justiça do Pará.

TJPE Tribunal de Justiça de Pernambuco.

TJRS Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

VIJ Vara da Infância e Juventude.

APRESENTAÇÃO DA ABJ

Aprendemos nas faculdades que estudar Direito é entender as leis. Se formos capazes de compreender o sentido das disposições gerais dos códigos, estatutos e consolidações estaríamos prontos para operar o aparato jurídico, seja para representar como advogados nossos clientes perante os tribunais, seja para julgar como magistrados os conflitos sociais levados às cortes.

A ABJ, entidade criada para divulgar e incentivar o ramo do conhecimento jurídico chamado jurimetria, acredita que o conhecimento do Direito necessita ir além do estudo teórico da lei. Para conhecer o que é o Direito, precisamos compreender os processos de decisão a partir do qual as sentenças, contratos, acórdãos e as demais normas individuais são criadas.

A jurimetria utiliza modelos estatísticos e probabilísticos para compreender processos jurídicos de decisão, sejam eles processos judiciais, arbitrais, legislativos ou negociais. Diferentemente dos dispositivos de lei geral, as normas concretas se agrupam em populações numerosas, cujos indivíduos apresentam características variáveis. A estatística e probabilidade são ferramentas matemáticas concebidas para mensurar essa variabilidade, descrever as características desses grupos e mostrar como o Direito é produzido e aplicado concretamente, permitindo uma melhor administração da justiça, seja através da gestão dos tribunais, da elaboração de leis mais aderentes a realidade ou do desenvolvimento de estratégias advocatícias mais eficazes.

A Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ) é uma entidade sem fins lucrativos formada por pesquisadores do Direito e da matemática, que tem por objetivo investigar e incentivar a aplicação da estatística e da probabilidade no estudo do Direito e de suas instituições. A ABJ tem três missões principais:

- (i) Reunir e incentivar pesquisadores com preocupação em investigar os processos de decisão em que são criadas as normas individuais e concretas no Direito.
- (ii) Disciplinar a jurimetria como um ramo do conhecimento jurídico, definindo suas premissas, seus fundamentos, seus conceitos e relações essenciais.

APRESENTAÇÃO DA ABJ

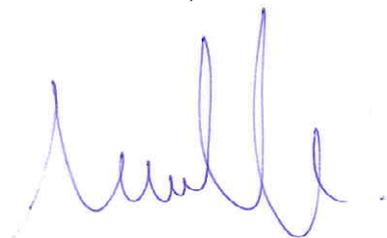
- (iii) Colaborar com entidades públicas e privadas no esforço estratégico de aperfeiçoar os mecanismos de prestação jurisdicional através da elaboração de leis e da administração dos tribunais.

A ABJ tem sua origem em um grupo de pesquisadores do IME-USP e da PUC-SP, que, no início de 2009, se uniram com o objetivo de elaborar pesquisas empíricas a respeito de recursos julgados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Hoje a ABJ é a única associação brasileira que tem por objetivo exclusivo a realização de pesquisas empíricas voltadas para a compreensão e gestão estratégica dos institutos de Direito, participando de ações voltadas para a administração de tribunais, elaboração de leis, análise de carteiras e populações de processos e pesquisas acadêmicas em geral.

O presente relatório preliminar procura aplicar as ferramentas de investigação dessa nova disciplina na compreensão do fenômeno da adoção, campo de alta sensibilidade social e que necessita de urgentes aperfeiçoamentos, com o objetivo de definir com a maior precisão possível as questões a serem respondidas e elaborar um planejamento de pesquisa capaz de responder a essas indagações.

Atenciosamente,



Marcelo Guedes Nunes
Coordenador de pesquisa

AGRADECIMENTOS

A ABJ gostaria de registrar um agradecimento a todos os que viabilizaram a elaboração deste relatório.

Inicialmente, agradecemos a todos os os juízes, promotores e profissionais que atenderam os pesquisadores e responderam com cuidado e atenção aos questionamentos. Nominalmente, Alessandro Ozanan, Andrea de Souza Foureaux Benfica, Betina Tabajaski, Brigitte Remor de Souza May, Claudia Tobias Silveira, Célia Regina Cardoso, Dora Martins, Dra. Ivone Ferreira Caetano, Eloise Silva Teles de Menezes, Euridice de Moraes Rallo, Iasin Issa Ahmed, Lelio Ferraz de Siqueira Neto, Lorena Fabeni, Luisa de Marillac, Marcelo Mairon Rodrigues, Marcia Maria Alves de Deus, Maria Edilene Melo de Oliveira Ladislau, Maria Eduarda Kalafatás de Amorim, Maria do Socorro Pamplona Lobato, Marta Cunha Leite de Campos, Matilde Fazendeiro Patente, Michelli Moroni Rabuske, Monica Gonçalves Fonseca Pinheiro, Mônica de Barros Rezende, Renato Rodovalho Saussel, Solange Rolo Silveira, Valeska Marinho Corrêa, Vera Cecília Moreira, Vera Lucia Espina, Vera Lúcia Deboni, Walter Gomes de Sousa e Yuri Guisepppe Castighine.

Agradecemos também,

A Annamaria Satiro, pelo apoio nas pesquisas de campo e na formulação de propostas de soluções para o sistema de adoção.

A Giovanni Ettore Nanni, pela organização de um profícuo grupo de discussão sobre o sistema de adoção.

A Viviane Cristina de Souza Limongi, Luciano Camargo Penteado, Ragner Limongeli Vianna e Thiago Luis Sombra, pelas relevantes contribuições prestadas através do grupo de discussão sobre o sistema de adoção.

Ao Exmo. Doutor Reinaldo Cintra, Juiz da Vara de Infância e Juventude da Lapa, pelos esclarecimentos e disposição para, mesmo em meio a uma atribulada rotina de trabalho, contribuir com sugestões e informações relevantes.

A Grazielly Alessandra Baggenstoss por ter feito no projeto muito mais do que foi inicialmente combinado.

Ao Exmo. Desembargador Fernando Maia da Cunha, do Tribunal de Justiça de São Paulo, pelas relevantes informações e sugestões apresentadas.

AGRADECIMENTOS

Aos advogados Luis Ernesto Oliveira, Pedro Miranda Roquim e Fernanda Maia da Cunha, pelo apoio na organização e pelas sugestões.

A Roberta A. Sundfeld e Leoni Alexandre, pelas valiosas informações e sugestões.

Finalmente, agradecemos ao Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, especialmente a Janaína Penalva, Ganem Amiden Neto e Thamara Duarte Cunha Medeiros, pelo auxílio na condição do projeto.

INTRODUÇÃO

Estudos recentes indicam que a idade da criança está relacionada com a sua chance de ser adotada. Como mostrou uma pesquisa de 2013 do CNJ [1], somente 7,3% dos pretendentes à adoção aceitariam crianças com mais de cinco anos. Atualmente, esse número subiu para 9,5%, mas a situação continua sendo preocupante. Ao mesmo tempo, o Cadastro Nacional de Adoção ("CNA") possui uma elevada quantidade de crianças acima desse patamar, situação que cria um potencial impasse no qual parte da população de crianças em estado de vulnerabilidade podem se tornar aquilo que vulgarmente se convencionou chamar de "filhos do abrigo". Vale ressaltar ainda que a situação do CNA abrange apenas uma superfície do problema, pois mais de quarenta mil crianças e adolescentes encontram-se abrigadas atualmente, ainda na expectativa de voltar para a família ou ser liberada para adoção[2].

Diante deste cenário, compreender a idade de disponibilização das crianças no CNA, bem como o efeito que os processos judiciais relacionados à adoção têm sobre essa idade, incluindo os processos de guarda, desconstituição do poder familiar, medidas protetivas de acolhimento e adoção, se torna fundamental para entender como essa realidade pode ser mudada. O problema tem dois lados. Um diz respeito às crianças e adolescentes que entram no sistema de adoção tardiamente. O outro diz respeito aos casos nos quais a criança entra antes dos cinco anos no sistema, mas fica retida por conta de entraves processuais.

O primeiro caso não tem relação direta com o tempo dos processos, tendo em vista que a criança já entra no sistema em idade com mínima probabilidade de adoção. Já no segundo caso, o tempo dos processos é fundamental, uma vez que o lapso de tempo entre a entrada da criança no sistema de adoção (por exemplo, quando os genitores têm suspenso o seu poder familiar e a criança é levada a um abrigo como medida cautelar protetiva) e a sua disponibilização para adoção será determinante para a chance de colocação em uma família substituta. Quando esse lapso é muito extenso, a criança pode acabar ultrapassando a barreira dos cinco anos de idade e com isso ver as suas chances de ser adotada com valores próximos a zero.

Colocadas essas observações iniciais e os dois lados do problema, há suspeitas de que (i) muitas crianças estão entrando no sistema com idades avançadas (mais do que 5 anos); e (ii) mesmo as crianças que entram cedo no sistema são expostas a uma burocracia capaz de fazer com que suas chances de adoção sejam severamente diminuídas.

Apesar de situada além dos braços diretos do Poder Judiciário, outra questão importante diz respeito à vulnerabilidade social de uma parcela carente da população brasileira como causa primária do problema. Muitas das crianças e adolescentes que acabam envolvidas no sistema de adoção advêm de famílias vulnerabilizadas (desprovidas de apoio sócio-educacional do Governo), nas quais também os genitores são, em certa medida, vítimas da falta de estrutura estatal. Localidades mais pobres, que não dispõem de escolas acessíveis, creches e espaços de convivência, expõem crianças e adolescentes a situações de risco e abandono, nem sempre devida a uma omissão voluntária dos pais. Da mesma forma, a falta de uma estrutura de apoio e tratamento para pais dependentes de álcool, crack ou outras drogas acabam submetendo não só as crianças e adolescentes, mas a entidade família por inteiro a uma situação de abandono, pobreza e desestrutura social, incluindo o próprio dependente.

A suspensão do poder familiar e a disponibilização de crianças para o sistema de adoção se torna, nesse contexto, em parte subproduto da própria deficiência da atuação do Estado no apoio a essas famílias em estado de vulnerabilidade. E, como em outras situações nas quais o braço Executivo e Legislativo do Governo não atuam adequadamente, as demandas sociais mais agudas acabam por desaguar no Poder Judiciário, a quem cabe empreender os derradeiros esforços em dar efetividade a direitos e garantias sociais previstas de forma abstrata na legislação.

Nesse sentido, por estas crianças terem pouco tempo para contar com a sorte de serem acolhidas em uma família, a participação do Estado e dos agentes responsáveis por assegurar seus direitos precisa ser efetiva durante o acolhimento. Esta etapa é o último recurso do menor para a garantia de sua dignidade, onde uma segunda falha suscitará em perdas sociais irreparáveis e em desperdícios de futuros dignos. Sobre este mérito, este trabalho busca estudar a atuação do juiz na fiscalização dos abrigos e da equipe interprofissional do processamento de causas de guarda, destituição do poder familiar, acolhimento institucional e adoção, e também produzir um retrato mais amplo e profundo a respeito da realidade da adoção no Brasil, bem como da relação entre esse subproduto da vulnerabili-

dade social e a falta de estrutura estatal de apoio social (dentro e fora do Poder Judiciário).

O relatório apresenta os resultados obtidos através de extrações de bases de dados (do CNA e do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos, "CNCA"), entrevistas com profissionais e uma pesquisa teórica sobre os problemas supra expostos, bem como propostas de aprimoramento do sistema de adoção. Há ênfase no estudo do tempo dos procedimentos relacionados à adoção (suspensão do poder familiar, perda do poder familiar, habilitação para adoção e adoção) e nos seus efeitos sobre a disponibilização das crianças e adolescentes no CNA. Pesquisas de campo foram conduzidas com o fim de mensurar, por etapa e no total, o tempo gasto em tais procedimentos e de verificar quais intervalos possuem maior influência no retardamento da chegada da criança a uma situação jurídica apta à adoção.

Cabem aqui alguns comentários introdutórios sobre a metodologia de trabalho. O intuito é partir de uma atuação empírica e quantitativa com rigor metodológico para formular uma visão sobre a qualidade do sistema de adoção capaz de abordar o problema da adoção em toda a sua dimensão humana. A realidade da adoção no Brasil é um fenômeno complexo, de grandes proporções, que precisa ser adequadamente medido, mas também precisa ser socialmente compreendido. Para tanto, a pesquisa desenvolvida se baseia em três fontes distintas de informação: (i) produção doutrinária sobre o tema, (ii) bases de dados já existentes e (iii) coleta de dados em pesquisa de campo.

No que se refere à produção doutrinária, procuramos verificar toda a produção relevante a respeito do problema da adoção no Brasil, incluindo as esparsas pesquisas empíricas conduzidas sobre o tema, bem como a produção internacional que enfrentou o mesmo assunto. É possível adiantar que a situação do Brasil está longe de ser singular e que diversos outros países enfrentam problemas semelhantes, destacando-se neste ponto os EUA e sua discussão a respeito da distribuição ótima de incentivos econômicos para tornar o sistema de adoção mais eficiente.

Outra fonte importante da pesquisa diz respeito às bases de dados já existentes, especialmente aquelas constantes do CNA, do CNCA e dos Tribunais de Justiça estaduais. A premissa da qual partimos é a de que as instituições, tanto públicas como privadas, acumulam bases de dados brutos que são sub-utilizadas. Parte do trabalho da pesquisa empírica é transformar esses dados brutos em informação útil. A mineração adequada dessas bases é capaz de revelar informações importan-

INTRODUÇÃO

tes para o planejamento e para a formulação de respostas para a pesquisa, sendo, portanto, essencial um trabalho preliminar de exploração de todas as bases de dados já existentes. O presente relatório mostra alguns resultados obtidos com a exploração das bases do CNA e do CNCA, prosseguindo-se através de análises mais aprofundadas das bases de dados existentes e da obtenção de extrações de bases de dados dos Tribunais de Justiça estaduais que de alguma forma registrem informações dos processos relacionados à adoção.

A última fonte da pesquisa está na coleta de dados em campo. A coleta foi feita por pesquisadores que visitaram varas pré-selecionadas e verificaram processos escolhidos através de metodologias que garantam uma análise coerente dos processos. O método de coleta baseou-se em formulários construídos na *web* capazes de automatizar o recebimento e a consolidação dos dados em bases eletrônicas preparadas para análise. Além das fichas estarem disponibilizadas na *web*, o que permite aos pesquisadores remeter seus dados diretamente de casa ou do escritório para os servidores centrais, o sistema disponibilizou um espaço de trabalho virtual comum no qual os pesquisadores e a coordenação atuam em tempo real, monitorando o andamento da pesquisa e permitindo a troca de informações e análise dos dados com maior velocidade.

Os resultados da pesquisa revelam que podem existir diversas formas de aprimorar o sistema de adoção do Brasil. Construímos todo um capítulo de propostas, organizando-as em mais de dez seções, que poderiam ajudar na celeridade processual, no acompanhamento de crianças em risco, e na melhora da estrutura das varas. As propostas são todas embasadas em evidências empíricas e opiniões de especialistas, e abrangem mudanças administrativas ou tecnológicas, campanhas a serem realizadas e propostas legislativas. Esperamos que, com este estudo, o Poder Judiciário tenha condições de aprimorar as políticas que vem desenvolvendo e que possa, cada vez mais, garantir os direitos fundamentais das crianças e adolescentes no Brasil.

OBJETIVOS E HIPÓTESES

1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

Pretende-se ter esta pesquisa como instrumento para conhecer com maior profundidade os processos relacionados à adoção e para identificar entraves legais, administrativos e judiciais, que culminem em orientações de políticas públicas de qualidade e medidas concretas do Judiciário. Estes pontos são:

- (i) **Tempo dos processos relacionados à adoção.** Tempo médio total e por fases dos processos de guarda, desconstituição do poder familiar, medidas protetivas de acolhimento e adoção.
- (ii) **Atuação do juiz e da equipe interprofissional.** Atuação do juiz na fiscalização dos abrigos e da equipe interprofissional no processamento de causas de guarda, desconstituição do poder familiar, abrigamento (ou acolhimento) e adoção.
- (iii) **Modalidades de acolhimento.** Análise das abordagens das modalidades de acolhimento e de quais destas apresentam melhores resultados no processo de adoção, com indicação, se possível, das melhores práticas nesse campo de atuação institucional.
- (iv) **Diagnósticos e propostas de solução.** Identificação de pontos negativos (que implicam a demora do tempo do processo de guarda, desconstituição do poder familiar, abrigamento e adoção) e positivos (iniciativas válidas, eficientes e céleres quanto à tramitação processual), com o objetivo de apresentação de possíveis soluções para o aperfeiçoamento dos procedimentos legais, administrativos e judiciais na promoção da celeridade e eficácia dos processos relacionados à adoção no Brasil.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

As pesquisas de campo sobre o sistema de adoção no Brasil geralmente são realizadas por grandes entidades, como o Conselho Nacional de Justiça ("CNJ") e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas ("IPEA"). Isso ocorre pois ainda é difícil obter bases de dados com informações de qualidade e que sejam relevantes. Adicionalmente, a construção dessas bases de dados sem informações prévias através de pesquisas de campo pode ter custos elevados.

2.1 PESQUISAS RELEVANTES SOBRE O TEMA

Abaixo, colocamos de forma pontual alguns resultados de pesquisas realizadas em âmbito nacional ou local sobre o sistema de adoção no Brasil e os aspectos a ele relacionados.

Segundo a pesquisa "Primeiros Resultados - Implantação do CNA"[3] (CNJ, 2008), dos 11.125 pretendentes a adoção, 90% são casados ou vivem em união estável, 10% vivem sozinhos e, nesta condição, pretendem assumir a paternidade ou a maternidade. A maioria (50%) possui renda média entre 3 e 10 salários mínimos, e 76,5% não tem filhos. Quanto às preferências, 70% dos pretendentes só aceitam crianças brancas. A grande maioria dos que querem adotar é também branca (70%). 80,7% exigem crianças com no máximo três anos; o sistema mostra que apenas 7% das disponíveis para adoção possuem esta idade. Além disso, 86% só aceitam adotar crianças ou adolescentes sozinhos, quando é grande o número dos que possuem irmãos, e separá-los constituiria um novo rompimento, o que deve ser evitado a todo custo.

Segundo a pesquisa "Perfil das pessoas cadastradas no CNA"[4] (CNJ, 2011), conclui-se que há 4.856 crianças aptas a serem adotadas em todo o Brasil e mais de 27 mil pretendentes interessados em adotar. Esses números demonstram um

leve crescimento na quantidade de crianças que precisam de um novo lar, já que levantamento de julho apontou 4.760 crianças disponíveis para a adoção naquele mês. O número de pretendentes também apresentou leve aumento, segundo o cadastro: passou de 27.264 cadastrados em julho para 27.478 em agosto.

Segundo a pesquisa "Encontros e Desencontros da Adoção no Brasil: uma Análise do Cadastro Nacional de Adoção"[5] (CNJ, 2012), há 28.151 homens e mulheres que desejam adotar um filho. A maior parte deles (85%) está das regiões Sudeste e Sul, que respondem por 56,5% da população brasileira, de acordo com o Censo 2010. Quatro em cada dez pretendentes brasileiros possuem entre 40 e 49 anos e a maior parte deles (79,1%) está casado. Entre os solteiros, divorciados, separados judicialmente e viúvos, as mulheres são a grande maioria (80%). Além disso, o Norte do país, 26,5% das crianças aptas à adoção têm até cinco anos, no Nordeste elas são 16,9%. No Centro-Oeste, Sul e Sudeste o índice não chega a 10%.

Segundo a pesquisa "Encontros e Desencontros da Adoção no Brasil"[1] (CNJ, 2013), há 29.440 pretendentes a adoção no País. Desse total, 21.998 declararam aceitar crianças entre 0 a 5 anos, o que corresponde a 75%. Desses, a maioria dos pretendentes deseja adotar uma criança com idade entre zero e cinco anos, perfil que representa somente 9% das crianças aptas à adoção.

Segundo a pesquisa "O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil "[6] (IPEA, 2005), cerca de 20 mil crianças e adolescentes viviam em abrigos no Brasil, das quais cerca de 10% estariam judicialmente aptas a serem encaminhadas para a adoção. Além disso, apenas metade (54,6%) dos abrigados tinha processo nas varas da Justiça, concluindo que muitas delas poderiam estar nas instituições sem que o sistema legal nem mesmo tivesse conhecimento.

Segundo a pesquisa "Percepção da População Brasileira Sobre a Adoção"[7] (AMB, 2008), o Brasil teria atualmente 80 mil crianças e adolescentes que podem estar à espera de uma família em abrigos, casas-lares e instituições de acolhimento espalhados pelo País. Com o objetivo de reduzir este número e proporcionar a cidadania a esses pequenos brasileiros, o País ganhou uma lei específica para isso.

Segundo a pesquisa "Adoção Internacional no Brasil"[8] (SDH, 2011), o número anual de adoções de crianças e adolescentes brasileiros por estrangeiros realizadas por ano encontra-se no patamar entre 300 e 400 processos.

Segundo a pesquisa "Conhecendo a Realidade"[9] (SDH, 2006), foi possível "inferir que a mobilização dos cidadãos em torno da gestão do Sistema de Garantia

dos Direitos da Criança e do Adolescente é menos intensa e espontânea do que se pressupunha quando de sua concepção. Cabe aqui ressaltar o desconhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente ("ECA") por grande parte da população, e a visão distorcida de que esta legislação seria dedicada apenas a crianças e jovens das classes com baixo poder econômico, o que pode contribuir para esse desinteresse por parte dos atores sociais. Para que a composição paritária se torne uma realidade, equilibrando as forças de representação entre o governo e a sociedade e civil, é necessário o esforço do governo e das organizações sociais dedicadas às crianças e aos adolescentes para conscientizar e estimular essa participação da comunidade".

Segundo a pesquisa "Filhos por adoção: um estudo sobre o seu processo educativo em famílias com e sem filhos biológicos"[10] (Schettini, 2007), a hipótese principal da pesquisa indicava que pais biológico-adoptivos teriam menos dificuldades com a educação de seus filhos adotados em virtude da experiência anterior com os filhos biológicos. Entretanto, os resultados levantados não confirmaram essa hipótese; pelo contrário, indicaram uma grande similaridade entre os dois grupos familiares. A incidência de problemas de comportamento referidas pelos pais foi praticamente equivalente. Por outro lado, embora os pais biológico-adoptivos tenham apresentado um maior preparo em relação ao estabelecimento de limites, os seus filhos adotivos apresentaram um maior índice de dificuldades escolares. Em contrapartida, os pais exclusivamente adotivos apresentaram uma maior dificuldade quanto aos limites educativos, mas os seus filhos enfrentaram menos dificuldades escolares.

Segundo a pesquisa "Adoção tardia: investigação sobre padrões de relacionamento familiar, comportamento escolar e social"[11] (Pereira, 2012), um dos produtos da pesquisa é a conclusão de que laços afetivos entre pais e crianças adotadas tardiamente foram imediatos em 32% dos casos e graduais em 30%. Outra constatação é que 72% dos filhos passaram a chamar aqueles que os adotaram de pai e mãe em até um mês de convivência.

Na pesquisa "A devolução de crianças e adolescentes adotivos sob a ótica psicanalítica: reedição de histórias de abandono"[12] (Ghirardi, 2008), foi constatado que a devolução se relaciona às dificuldades encontradas no exercício do poder familiar sendo que a presença da infertilidade intensifica os conflitos, gerando sentimentos de incapacidade devido à ferida aberta no narcisismo parental. Os conflitos experimentados com a alteridade da origem biológica ampliam as fantasias

de apropriação indevida da criança, contraparte da devolução, podendo-se supor que os sentimentos de altruísmo e bondade vividos pelos adotantes são formações defensivas contra esses conflitos. Dessa forma, a criança é vista como expressão de inquietante estranheza e sua presença torna-se ameaçadora para os pais.

Segundo a pesquisa "Adoção tardia: o desafio da garantia do direito à convivência familiar e comunitária"[13] (Queiroz e Brito, 2011), a disparidade entre as crianças disponíveis para adoção (7.662) e o número dos pais pretendentes (29.689) é explicada pelo fato de que 77% dessas crianças não correspondem ao perfil indicado pelos adotantes. Essa realidade revela o peso sociocultural na definição da escolha de crianças a serem adotadas, uma vez que são as de cor branca e menores de três anos de idade. Nessas condições, fica evidenciada que a materialização da política de adoção está condicionada aos critérios de escolhas dos pretendentes à adoção, permeados por elementos socioculturais e étnicos da nossa história. Este dado se configura como elemento central para a defesa dos direitos das crianças abrigadas, devendo ser elemento central a ser trabalhado no contexto da Lei de Adoção e da prática profissional de assistentes sociais, independente de estar no setor sociojurídico.

Segundo a pesquisa "Adoção homoafetiva: um estudo acerca da percepção de crianças institucionalizadas"[14] (Boeckel, 2012), temos que a adoção de crianças por casais homoafetivos mostra-se como realidade distante das crianças institucionalizadas, denotando desconhecimento e, ao mesmo tempo, preconceito, que é reforçado pela sociedade sexista na qual se vive. Dessa forma, o estudo corrobora a ideia de ampliação do conceito de família, salientando a necessidade de revisão daquela constituída por pai, mãe e filhos e, conseqüentemente, os papéis familiares, pois, enquanto isso não ocorrer, os sujeitos que vivenciam configurações e papéis alternativos aos normativos acabarão sendo ainda mais discriminados e, frequentemente, excluídos.

2.2 SISTEMA DE ADOÇÃO EM OUTROS PAÍSES

Apresentamos abaixo um pouco sobre a experiência internacional no que tange aos sistemas de adoção. Considerando que um estudo mais aprofundado demandaria um tempo maior e outras bases de conhecimento, especialmente linguísticas e legais, pautou-se pela exposição de informações já apresentadas pelo Governo Brasileiro, especificamente pelo Senado Federal, na Revista Em Discussão – es-

pecial sobre Adoção [15]. As informações apresentadas podem apresentar novas perspectivas de sistemas de adoção, as quais são aptas para servir de elemento de (re)construção para o sistema brasileiro.

Do estudo da realidade do sistema de adoção em outros países, pode-se pensar em pontuações interessantes a serem consideradas, como a existência de agências privadas para a realização do processo de adoção, o questionamento a citação em processo de suspensão e/ou perda do poder familiar (caso se verifique o abandono da criança por mais de um ano e a ausência nítida de um mínimo de amparo moral e material à criança) e o incentivo à adoção internacional.

2.2.1 *Estados Unidos da América*

Considerando o federalismo do país, as leis de adoção variam entre os Estados. Por consequência, os cadastros de adoção também são descentralizados, inexistindo estatísticas únicas sobre o tema. Segundo informações do Senado Federal brasileiro, a última estimativa norte-americana é de 2008 e constatou que mais de 135 mil crianças (norte-americanas e estrangeiras) foram adotadas naquele ano, o que representa um aumento de 6% comparado à última pesquisa, de 2000.

Quase metade das adoções (41%) ocorrem perante aos serviços sociais públicos e lares provisórios (foster cares), tendo em vista que a guarda das crianças para adoção é entregue a famílias que são remuneradas para tanto.

Há a previsão, ainda de adoção privada por meio de agências ou advogados. Esses, juntamente com as adoções de indígenas e as feitas por parentes totalizam 46% das adoções. Segundo a fonte, 13% das adoções são internacionais, o que, segundo as agências, é resultado da falsa concepção de que, no território americano, não há órfãos disponíveis, de que a proximidade dos pais biológicos pode ser danosa e de que não é possível adotar crianças de outros estados da Federação. Os EUA adotaram em 2011 cerca de 2.600 crianças vindas da China, cuja situação referente à filiação é peculiar. Haja vista a proibição de uma família apresentar mais de dois filhos (ficando sujeitos a elevadas taxas em razão do segundo filho), os chineses mais carentes abandonam os segundos filhos (até o primeiro, se este for uma menina).

2.2.2 *Argentina*

O ordenamento jurídico da Argentina prevê, desde 1997, duas espécies de adoção: a adoção plena, semelhante à brasileira, em que se estende ao adotado todos os direitos do filho biológico, em caráter irrevogável; a adoção simples, em que o adotado não perde os laços com a família biológica e pode, inclusive, herdar bens e manter o sobrenome, acrescentando apenas o sobrenome do adotante - a decisão remanesce ao magistrado. Mas, no caso de adoção de irmãos pela(s) mesma(s) pessoa(s), a adoção deve ser da mesma espécie. Diferentemente do que ocorre no Brasil, na Argentina, só se permite a adoção apenas por solteiros e casais casados civilmente – porque é vedado o casamento de pessoas do mesmo sexo no país – que provem ter residido no país nos últimos cinco anos. Além disso, para adotar, é preciso ter, no mínimo, 30 anos (a idade pode ser menor se o casal provar que não poderá ter filhos) e 18 anos a mais que o adotado. Os filhos biológicos têm o direito de ser ouvidos no processo de adoção iniciado pelos pais e o adotado pode ser consultado. Na Argentina, o período de convivência dirá entre seis meses a um ano, no máximo. No caso de abandono da criança por mais de um ano, tenham faltado com um mínimo de amparo moral e material, tenham perdido o poder familiar ou tenham expressado a vontade de entregar a criança para ser adotada, os pais biológicos não são consultados na adoção. São hipóteses que podem ser trazidas para o contexto brasileiro: caso se verifique o abandono da criança por mais de um ano e a ausência nítida de um mínimo de amparo moral e material à criança, pode-se questionar a citação em processo de suspensão e/ou perda do poder familiar.

2.2.3 *Canadá*

No Canadá, a adoção pode ser feita por órgãos públicos ou por agências e advogados particulares, tendo em vista que cada província ou território tem as próprias leis e procedimentos.

As crianças mais velhas e adolescentes são encaminhadas pelo Estado a lares provisórios (*foster cares*), enquanto os bebês recém-nascidos, normalmente, são colocados para adoção por agências privadas. Segundo a fonte, os órgãos públicos relatam que, em média, é preciso esperar oito anos por um recém-nascido saudável por meio dos sistemas governamentais, o que explica a opção pela adoção

privada, que apresenta um custo elevado. De acordo com as estatísticas dos órgãos públicos de assistência social, o número de adoções privadas em todo o Canadá em 2004 foi inferior a 500, sendo que, destas, 172 em Ontário. Em 2007, na Ontário, pouco mais de cem bebês foram adotados.

O Canadá também apresenta adoção aberta, em que os pais biológicos conhecem e decidem sobre a escolha dos candidatos. A eles deve ser oferecido, obrigatoriamente, aconselhamento jurídico e psicológico, ao mesmo tempo em que são obrigados a apresentar histórico médico. Depois de assinado o consentimento para adoção, a família tem ainda um período para repensar, podendo mudar de ideia. Esse tempo, em geral, é de 30 dias. É preciso esperar de um a dois anos pela conclusão do processo de adoção de crianças mais novas, enquanto para as mais velhas – de 2 a 18 anos – e deficientes, o processo é bem mais rápido. Também é oferecida uma rede de assistência e até suporte financeiro para quem adota crianças com deficiência.

2.2.4 *Holanda*

De 1955 (anos das leis de adoção) até a atualidade, dois terços das crianças adotadas na Holanda advém de outros países. O desestímulo à adoção doméstica é explicado pela possibilidade legal de os verdadeiros pais reclamarem a guarda durante o primeiro ano e o tempo médio de duração do processo, de quatro anos a partir da primeira solicitação. Outro problema para a adoção doméstica no país é o custo: os candidatos pagam cerca de 900 euros pelo curso do qual são obrigados a participar e entre 7 mil e 14 mil euros ao advogado ou agência privada responsável por encontrar a criança, além das despesas de viagem e acomodação e das taxas. A escolha da criança fica totalmente a cargo dos advogados e agências privadas. Os limites de idade são estritos: pessoas com mais de 44 anos não podem adotar. Os candidatos com 41 anos podem adotar apenas crianças acima de 1 ano. De 42 a 45, somente crianças acima de 2 anos. Se o candidato completar 46 anos sem concluir o processo, também é impedido de adotar.

2.2.5 *Reino Unido*

No Reino Unido, segundo o Escritório Nacional de Estatísticas, 4.734 crianças foram adotadas em 2011, 6% a mais que no ano anterior. O número inclui as adoções

domésticas — tanto as de crianças em abrigo quanto as adotadas por parentes — e as internacionais. Desde 1998, tem crescido o número de crianças entre 1 e 4 anos adotadas (de 34% em 1998 para 62% em 2011), e caído vertiginosamente a adoção de recém-nascidos. Também se verifica a atuação de agências e advogados está prevista em lei.

2.3 A ADOÇÃO E OS INCENTIVOS ECONÔMICOS

A realidade que o Brasil enfrenta em relação ao *Fenômeno do Matching* também ocorre em outros países, incluindo os países desenvolvidos, como os Estados Unidos. Este fenômeno é inclusive bastante conhecido há algum tempo.

Nos EUA, 50 mil menores são adotados a cada ano, em meio aos 850 mil que, no mesmo período, são abandonados por mães solteiras. São, ainda, nesses mesmos 12 meses, realizados 1,5 milhão de abortos, enquanto 1 milhão de casais aguarda em um cadastros de candidatos a pais adotivos

Desde os anos 1970 aumenta o abismo entre a quantidade de pretendentes a pais adotivos e a quantidade de menores sujeitos à adoção. Isso se explica porque a adoção, como técnica de formação familiar, expande continuamente, tanto em razão da criação de novas formas de adoção, a exemplo da "adoção aberta", quanto da qualificação de novos adotantes, como adultos solteiros e casais homossexuais.

Há, nos EUA, no geral, duas técnicas de adoção de menores: (i) a adoção por meio de agências oficiais de adoção ("agências de adoção"); (ii) a adoção independente ("adoção independente"). As agências de adoção podem tanto ser públicas, i.e., geridas pelo estado, ou privadas. A adoção independente se dá quando os pais biológicos são apresentados aos pais adotivos, antes da adoção, e pactuam a adoção sem a interveniência de intermediário ("colocação direta"), ou, então, fazem-no por meio do intermédio ("colocação privada"). O intermediário é, o mais das vezes, um médico, um advogado, um líder espiritual ou um amigo, que teve notícia de que, de um lado, a mãe biológica planeja dar seu filho à adoção e que, de outro, há um casal que deseja adotar uma criança.

Uma pesquisa realizada em 1988, pelo National Committee for Adoption, concluiu que nos estados Connecticut, Delaware, Massachusetts, Michigan, Minnesota e North Dakota a adoção independente é, o mais das vezes, ilegal. No Alabama, na Califórnia, no Colorado, na Geórgia, em Montana, em Nebraska, em North Carolina e na Virgínia, entretanto, a adoção independente é admitida apenas quando

a mãe natural entrega diretamente (sem intermediários) a criança à adoção. Tamar Frankel and H. Miller (1987) escrevem

"More than 130,000 couples in this country want to adopt children, and plenty are available. But most couples want healthy, white infants, and those children are in short supply. To get the child of their choice, these couples are forced to pay large sums of money to intermediaries. On the other hand, many unwed, teenage women face unwanted pregnancies. Many of them opt for abortion, which is relatively inexpensive, or for carrying to term and raising the children themselves, which is governmentally subsidized. But few of these women choose to have the child and give it up for adoption, in part because there is no financial incentive to do so."

O texto sugere que a discrepância entre o perfil das crianças disponíveis para adoção e o perfil que os pretendentes desejam é um resultado da vulnerabilidade social das famílias que, ou abortam seus filhos, ou os criam sem condições, mas dificilmente entregam voluntariamente seus filhos por adoção, por falta de incentivos financeiros. Esta situação delicada levou o Juiz Richard Posner a criar uma polêmica posição sobre o problema. Em seu artigo com Elisabeth Landles, Posner sugere a criação de um "mercado para bebês", colocando uma teoria de oferta, demanda e valor para a troca de crianças. O artigo foi criticado por muitos autores.

No entanto, ainda que a conclusão de Landles e Posner tenha sido bastante polêmica, o artigo permitiu identificar de forma objetiva os problemas sociais que estão por trás do sistema de adoção. Por conta disso, surgiram algumas correntes que sugeriram soluções intermediárias para o problema, através de incentivos da iniciativa privada, para que o sistema de adoção tivesse mais financiamento. Michele Goodwin (2010) argumenta:

"Departing from this center of gravity, my position may be closest to Elisabeth Landles and Richard Posner, who argued in 1979 for marketing adoption to create incentives for pregnant women not to terminate their pregnancies and move children out of foster care into permanent homes(...). Although Landles and Posner support a limited market in babies (refusing to support a market in children and limiting remedies for breach of contract in baby sales), they do not draw a precise line for where the market stops."

Os textos sugerem que os problemas sociais não devem ser ignorados, e que a solução para eles podem vir do mercado.

Outros textos, no entanto, levam em consideração também o lado psicológico das crianças e não as trata como simples *commodities*. Tamar Frankel e H. Miller (1987) argumentam que a criação de um mercado para adoção iria "forçar" algumas famílias a adotarem crianças indesejáveis, o que só poderia trazer prejuízos a estas crianças.

2.4 PESQUISAS PRELIMINARES

Nesta primeira fase do projeto, os pesquisadores visitaram as varas mais próximas à eles e celebraram uma série de atividades pré-estabelecidas, a saber:

- (i) Entrevistas com juízes de direito, promotores de justiça, assistentes sociais, psicólogos e responsáveis de abrigos de menores.
- (ii) Vistoria das instalações da vara, do abrigo e de outros estabelecimentos relativos aos setores de assistência social.
- (iii) Exame e coleta de informações de processos relacionados a adoção e destituição familiar.

Nas entrevistas, foram aplicados questionários com questões criadas pelos pesquisadores previamente e também durante as atividades. Os resultados das pesquisas de campo da primeira fase contribuíram para inspirar hipóteses que nortearam os passos seguidos no estudo, além de servir de piloto para o aperfeiçoamento dos questionários aplicados nas entrevistas. As subseções que seguem estão separadas pelos locais onde foram geradas essas contribuições, que são:

- **Comarca de Joinville, Estado de Santa Catarina** Informações extraídas das atividades desenvolvidas¹ nas visitas à Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Joinville, SC, e ao abrigo Lar Abdin Batista².
- **Vara da Infância e Juventude ("VIJ") da Lapa, São Paulo, SP** As informações foram prestadas pelas entrevistas com o Dr. Reinaldo Cintra, juiz da VIJ

¹ As atividades foram efetuadas nas datas de 06/09/2013 e 13/09/2013 e as entrevistas encontram-se, na íntegra, no Apêndice A.3.1.

² <http://www.larabdonbatista.com.br/>

da Lapa, capital do Estado de São Paulo, e membro da Coordenadoria da Infância e Juventude ("CIJ") do Tribunal de Justiça de São Paulo ("TJSP"), e o Dr. Antônio Malheiros, coordenador da CIJ.

As entrevistas tocaram assuntos como abrigos, o CNA, processo de adoção, processo de destituição e participação de outras entidades no processo de adoção, além de espaço para comentários gerais sobre a adoção local.

2.4.1 Comarca de Joinville, Estado de Santa Catarina

Apontada pelos profissionais como uma das entidades não governamentais que mais auxiliam no sistema de adoção na comarca, os abrigos são vistos com bons olhos quanto às suas atribuições e desempenho. O abrigo Lar Abdon Batista, localizada em Joinville, Estado de Santa Catarina, foi escolhido para ter suas instalações visitadas pela pesquisadora Grazielly Baggenstoss. A avaliação foi positiva tanto para a estrutura física quanto para a humana (ver detalhes da avaliação no Apêndice A.3.3). Nesta vistoria, salientou a riqueza de detalhes dos recintos, remetendo aos típicos ambientes familiares e acolhedores e registrou, também, a feição alegre e asseada dos abrigados. Não à toa, o principal defeito apontado foi a falta de vagas, da qual a comarca de Joinville - com população de 515 mil habitantes³ - conta com a soma de, aproximadamente, 130 vagas distribuídas nos cinco abrigos nela existentes.

Em contraste, a psicóloga da Vara, Andrea Fabene Tostes, ressalta um segundo problema: a falta de profissionais. Tostes não fornece um diagnóstico, porém um fator potencialmente contribuinte é a falta de investimento do governo em políticas públicas apontadas pelo Promotor Dr. Sérgio Ricardo Joesting, que ataca genericamente a falta de verba pública no setor ao avaliar o funcionamento dos conselhos tutelares, "*são dois (Conselhos tutelares) na Comarca de Joinville e os Conselheiros poderiam atuar de forma melhor, mas não há verbas públicas para melhoria*". Além disso, acrescenta que as ONG's "*fazem um trabalho que deveria ser do Município*". Joesting alega que o abrigo municipal é responsável por cerca de, apenas, 20% da demanda. A assistente social Olindina M. da S. Krueger também fez questão de frisar que os abrigos são, em sua grande maioria, ONG's. Ainda, o Juiz Titular da

³ Dado de 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ("IBGE").

Vara da Infância e Juventude de Joinville, o Dr. Márcio Renê Rocha, levanta ponto agravante: "*Aponta-se que o Abrigo Municipal é o que apresenta mais disfunções*".

Quanto às visitas técnicas feitas aos abrigos, os entrevistados afirmaram que elas ocorrem com frequência, tanto da parte da equipe interprofissional (audiências concentradas⁴) quanto do Ministério Público (fiscalização). Um comentário relevante feito pela Sra. Anna Paula Kegell, responsável pelo abrigo, enaltece a eficácia das audiências concentradas.

"Com as audiências concentradas, há maior contato entre o juiz e o abrigo, o que é essencial para um olhar mais atento do magistrado à situação dos abrigados."

Contatos por telefone também ocorrem em grande volume para os mesmos fins.

No que diz respeito ao CNA, todos os entrevistados concordaram que é excelente e funcional. Questionados sobre o que poderia ser melhorado, as sugestões convergiram em ampliar a coleta de informações, acrescentando mais especificações sobre os pretendentes e os adotantes, explorando minúcias. Krueger exemplifica sugerindo a inclusão de um item para indicar se o pretendente admite criança com HIV ou não.

Um segundo ponto comum a todos os profissionais foi a posição favorável à obrigatoriedade do cadastro, sendo considerado ser mais justo por Tostes "*porque põe em pé de igualdade os pretendentes e as crianças/adolescentes*". O Promotor Dr. Joesting ainda defende a tese do MPSC de que seja seguido o CNA piamente, da qual afirma que a magistratura, no geral, desrespeita.

Os processos de adoção também não foram alvo de críticas. Promotor e Juiz concordam que o processo de adoção, do ponto de vista legal, é adequado enquanto a assistente social alegou ser célere. Dr. Joesting acrescentou que a legislação "*é positiva, clara e ética, pois é rápida*" e voltou a cobrar a aplicação da lei por parte

4 A audiência concentrada foi implementada no processo de adoção por determinação do CNJ (Instrução Normativa 02/2010), em atenção ao disposto na Lei 12.010/09, que prevê que toda criança ou adolescente inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional, terá sua situação reavaliada, no máximo a cada seis meses, devendo a autoridade judiciária competente, através de relatório elaborado por equipe interprofissional, decidir de forma fundamentada, pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, com o objetivo de conhecerem as razões, motivos e circunstâncias em que a situação de afastamento do convívio familiar ocorreu, visando, primordialmente, quando possível, a reintegração familiar e comunitária, e, para tanto, os entes públicos, ligados à área social, deverão intervir para a superação das situações que motivaram a aplicação da medida de acolhimento (Art. 19, §1º, ECA, com redação da lei supramencionada).

dos magistrados. Coincidentemente, os entrevistados utilizaram o espaço que tiveram para apreciar o processo de adoção para denunciar problemas relativos ao processo de destituição familiar.

Houve consenso que o processo de destituição é causa de malefícios à criança e ao adolescente. A assistente social e o Juiz atentaram ao fato de que este processo pode gerar sentimentos de insegurança por parte do menor – em virtude da falta de referência familiar – e este fator agrava-se com a demora do processo. E o quadro não é favorável, o principal problema apontado foi exatamente a morosidade das ações de destituição familiar. Neste quesito, não há muito o que se fazer quanto à legislação vigente, segundo o Juiz e o Promotor. As soluções sugeridas para diminuir o impacto desta demora focaram em mudanças de critérios e de posturas por parte dos encarregados de decidirem o futuro das crianças. É sabido que a orientação é sempre para reintegrar a criança à família de origem, mesmo em situações de excessivas reiterações do processo de destituição. Para o Promotor, o desafio está em saber quando solicitar a destituição. A responsável pelo abrigo defende que deve haver prazo para que a família apresente evolução (exemplifica seis meses) por julgar que é o tempo da criança que deve ser priorizado e não o dos pais. Além disso, apoia a implementação e o uso de históricos para acelerar processos envolvendo famílias que já apresentaram destituições. A psicóloga sugere melhoras na avaliação de que se há necessidade de se efetivar a família ampliada, pois pode haver situações em que a mãe não tem apoio da família. Também citou que é necessário instituir um critério para análise de abuso emocional, tal qual existem para abuso físico e abuso sexual.

Vale ressaltar que a "devolução" do menor durante a fase de convivência pode ser tão nocivo quanto o próprio processo de afastamento/destituição familiar. Segundo a assistente social, as "devoluções" das crianças e dos adolescentes são frequentemente justificadas pelo fato de que pretendentes não objetivam a prática de serem pais, mas sim de receberem amor, como se o ato de adotar induzisse no dever de gratidão do adotado para com o adotante.

O Juiz atentou para práticas interessantes. Existiram casos em que se iniciaram processos de adoção junto ao início do processo de destituição. Entretanto, já houve decisões reformadas – tanto pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina ("TJSC") quanto pelo Supremo Tribunal de Justiça ("STJ") – em processos de adoção em que se agiu dessa forma.

2.4.2 *Vara de Infância e Juventude da Lapa, São Paulo, SP*

Por meio da análise das entrevistas realizadas, ficou patente que o problema principal da adoção está no processo de afastamento do convívio familiar. Focou-se, também, em discussões sobre problemas sociais tidos como raízes dos processos de destituição. Como o Estado não oferece um mínimo de aparato social para as famílias em condição de vulnerabilidade (pais dependentes de álcool e entorpecentes ou em estado de miserabilidade), as crianças que ali nascem acabam expostas a situações de risco que motivam o afastamento do poder familiar. Dois exemplos ilustram o problema:

1. Mãe trancava a filha de 5 anos dentro de casa sozinha, pois precisava ir trabalhar e o bairro não oferecia creche.
2. Pai abandonava dois filhos na rua para usar crack, pois se recusava a dar mau exemplo consumindo a droga em casa.

É de se supor que, se o Estado oferecesse melhor estrutura, crianças não seriam frequentemente expostas a situações de risco. Daí a importância de se verificar se os CRAS⁵ e CREAS⁶ operam adequadamente. São eles os responsáveis pela assistência a famílias em estado de vulnerabilidade e suas plenas operações fariam com que muitas crianças não perdessem suas famílias biológicas. Estes centros são peças chave do Sistema Único de Assistência Social ("SUAS") que foi a principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, DF, em 2003, e se inscreve no esforço de viabilização de um projeto de desenvolvimento nacional, que pleiteia a universalização dos direitos à Seguridade Social e da proteção social pública com a composição da política pública de assistência social em nível nacional. É uma forma de operacionalização da Lei Orgânica da

5 Centro de Referência de Assistência Social. Oferece serviços de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Tem por objetivo fortalecer os vínculos familiares e comunitários, buscando, com suas ações, priorizar a promoção da autonomia, das potencialidades e o fortalecimento das famílias e indivíduos.

6 Centro de Referência Especializado de Assistência Social. Unidade pólo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial de média complexidade. Ele é responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, direcionando o foco das ações para a família, na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva.

Assistência Social ("LOAS"), que viabiliza o sistema descentralizado e participativo tal como sua regulação em todo o território nacional. Uma questão relevante a ser ponderada é se devemos admitir a pobreza como causa de perda do poder familiar. Pode-se imaginar em uma relação indireta entre baixo poder econômico e os motivos da destituição e que, ao somar a carência da assistência do Estado às famílias desestruturadas, surge a necessidade de reavaliar as normas a fim de adaptá-las à esta realidade.

Outra deficiência citada foi a falta de estrutura para levantar a situação sócio-econômica da família biológica, capaz de fundamentar as decisões pelo afastamento do poder familiar. As varas e os assistentes sociais não possuem estrutura para verificar com rapidez se a situação de risco a que a criança está exposta decorre de culpa/dolo dos pais ou se é apenas o reflexo de uma família que é também vítima da pobreza e do descaso social.

Diante de tal quadro, as constatações de que todo o processo, desde o afastamento até a destituição familiar, é morosa não surpreende. Reclama-se que o processo de afastamento do poder familiar (normalmente deferido em caráter liminar mediante denúncia para proteger criança em estado de risco) dura anos a fio e depende da verificação das causas sociais e econômicas da exposição ao risco. A demora é creditada à dificuldade na análise das causas, que é justamente a geradora das provas para a destituição do poder familiar, revelando-se o principal gargalo. Este processo só é mais rápido porque o Ministério Público ("MP") o propõe apenas quando as provas já foram produzidas no processo de afastamento. Sua duração é de 1 a 2 anos e parte dela é explicada pela fase de citação, que, por sua vez, tem a sua demora justificada pela complexidade judicial inerente. Como agravante, foi exposto que pretendentes aceitam com facilidade crianças com até 5 anos (no passado era ainda pior: em geral, aceitava-se com até 2 anos) e que aqueles mais velhos provavelmente não irão encontrar pretendentes (a devolução do menor ao abrigo também é fator relevante nesta questão).

O processo de adoção, por sua vez, é tido pelos entrevistados como a etapa mais rápida e dura até um ano, contando os 6 meses de estágio de convivência. O processo já se inicia quando há pretendente certo e os pais biológicos da criança já foram destituídos do poder familiar. Porém, não é livre de responsabilidades. Uma vez adotada, não há devolução, mas novo abandono (por definição, a devolução se dá no estágio de convivência) e não existe no sistema um mecanismo para acompanhar se pais adotivos abandonam a criança.

A respeito dos abrigos, foi denunciado que faltam abrigos na capital: 20% a 30% de déficit. Em julho de 2013 saiu uma lei municipal em São Paulo sobre família hospedeira/acolhedora. A utilização de famílias acolhedoras poderia suprir parte desse déficit.

Questionada sobre o CNA, a Min. Nancy Andrighi se posicionou contra o cadastro obrigatório. Tese é que a família que dá afeto merece adoção, esteja ou não no cadastro. Problema é saber se a família está em condições de adotar. Função do cadastro não é *matching* (encontrar família que aceite o perfil da criança), mas garantir, através de uma fase de preparo (processo de habilitação), que os pretendentes sejam informados sobre o que é a adoção e o que podem esperar dela. Muitas famílias esperam gratidão eterna dos adotados e se frustram.

A questão da adoção à brasileira também requer atenção. Ela está mais complicada e vem acabando por conta da necessidade de apresentação de documentação (declaração de nascido vivo) ao registro civil. Família substituta não consegue registrar adotado em seu nome porque a DNV está no nome da mãe biológica. A solução que está se tornando maior, mais freqüente, é fraude através da adoção unilateral: mãe biológica registra o pretendente como pai biológico e depois a esposa do pretendente "perdoa o adultério" e adota unilateralmente a criança sem entrar no cadastro. A prática teve início com um norte-americano no Estado do Paraná que registrava crianças em seu nome e levava para os Estados Unidos.

HIPÓTESES DA PESQUISA

A partir dos objetivos descritos no Capítulo 1, é importante que o objeto de estudo na pesquisa, i.e., o sistema de adoção, inicialmente abstrato, seja reduzido e transformado em um modelo de conhecimento e entendimento, com suposições e hipóteses de pesquisa a serem testadas. Na etapa de planejamento da pesquisa, as (i) evidências empíricas; (ii) entrevistas com especialistas e (iii) análises teóricas sobre o problema foram aproveitadas para construção do modelo de conhecimento e hipóteses.

Nesta seção é feita uma desconstrução do sistema de adoção no Brasil, por meio de análises preliminares que investigam os aspectos sociais que estão envolvidos no problema da adoção. Tais aspectos consideram as pesquisas anteriores sobre o tema e entrevistas com especialistas, descritas no Capítulo 2.

3.1 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Parte-se, inicialmente, de evidências encontradas no CNA. Assumindo-se que o CNA é perfeitamente eficiente, e que consegue conectar todas as crianças disponíveis aos respectivos pretendentes cujos perfis são compatíveis, seria intuitivo assumir que algum dos lados estivesse zerado, i.e., com zero pretendentes ou zero crianças. Contudo, não é essa a realidade encontrada no CNA. De um lado, são encontrados cerca de trinta mil pretendentes à adoção no Brasil e, do outro, cerca de cinco mil crianças disponíveis para serem adotadas. Esta situação sugere duas interpretações:

- (i) O CNA não está realizando *matchings*¹ de forma adequada.

¹ Definimos *matching* como a ligação de um conjunto de crianças a uma família, que pode iniciar um processo de adoção.

HIPÓTESES DA PESQUISA

- (ii) O perfil das crianças disponíveis no CNA é diferente do perfil que os pretendentes desejam.

É importante notar que as duas alternativas não são mutuamente excludentes. Para verificar se a primeira é verdadeira, poderia ser realizada uma análise de alocação ótima das crianças aos pretendentes. Nota-se, no entanto, que é possível encontrar limitantes para a falta de eficiência do CNA. A partir da Figura 1, pode-se concluir que existe uma diferença entre a distribuição das idades de crianças disponíveis no CNA e o perfil de idades preferido pelos pretendentes.

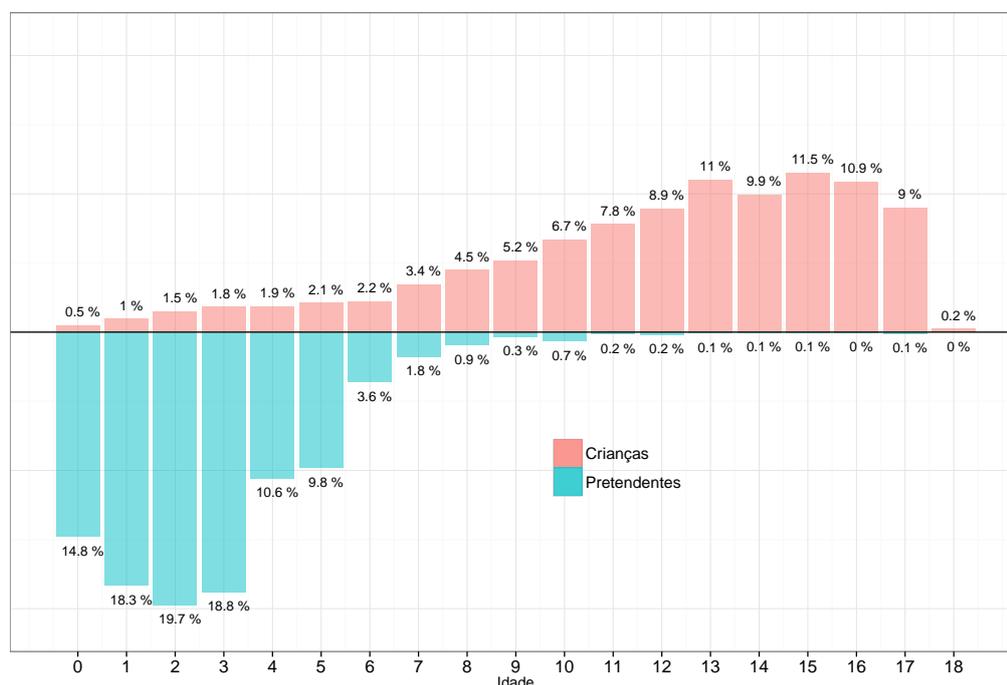


Figura 1.: Idades das crianças disponíveis no CNA e idades que os pretendentes aceitam (Fonte: CNA).

Deste modo, somente pela análise das idades, pode-se dizer que no máximo 28,3% das crianças disponíveis no CNA estariam aptas para serem conectadas com pretendentes. Ou seja, mesmo que o problema de eficiência exista, ele é pequeno em relação ao problema da diferença de perfis.

A diferença entre o perfil de preferência dos pretendentes e o perfil das crianças presentes no cadastro é denominado *fenômeno do matching*. O relatório do CNJ [1] comprova que este fenômeno é real e que seu principal aspecto é a disparidade entre as idades das crianças disponíveis e as idades preferidas pelos pretendentes.

De um lado, é intuitiva a ideia de que os pretendentes preferem crianças mais novas, pois querem participar ativamente da infância, ajudar a construir o caráter da criança, entre outras explicações plausíveis. Do outro, também é intuitivo que as crianças disponíveis no CNA tenham idades mais elevadas, pois estas são exatamente as crianças que estão "presas" no sistema, i.e., que estão com dificuldade de serem adotadas.

A quantidade observada de crianças e adolescentes que estão nesse estado dentro do CNA, no entanto, não é algo intuitivo. Como todas as crianças têm ou já tiveram idades que favorecem as chances de adoção, e como existem muito mais pretendentes no CNA do que crianças disponíveis, tais crianças possuem alguma característica que as impediu de serem adotadas quando eram mais novas. É de interesse da pesquisa entender por quais motivos que existem tantas crianças e adolescentes no CNA com idades avançadas e, por conseguinte, com pouca chance de serem adotadas. Adicionalmente, seria interessante verificar se existem meios para reduzir essa quantidade de crianças, impedindo que um grande número de adolescentes atinjam a maioridade sem ter uma família.

Há duas explicações possíveis para esta situação:

- (i) As crianças já entram com idade avançada no cadastro e, deste modo, apresentam baixa probabilidade de serem adotadas já no momento que entram no CNA.
- (ii) As crianças entram com idade favorável à adoção, mas outros fatores (posição geográfica, doenças, ineficiência do CNA, etc.) fazem com que elas permaneçam no CNA até atingirem idades avançadas.

É possível encontrar evidências empíricas de que a primeira alternativa é plausível. A Figura 2 mostra a distribuição da idade de disponibilização para adoção² das crianças, de acordo com a situação em que elas se encontravam na data em que a base de dados do CNA foi obtida. É possível observar que, das crianças disponíveis, mais de 85% entraram no cadastro com mais de 5 anos. Adicionalmente, a maioria das crianças que já obtiveram maioridade (e que, portanto, já saíram do

² A data de disponibilização para adoção não é, necessariamente, a idade de entrada no CNA. Esta informação foi importada de outros cadastros regionais, e apresenta datas anteriores à própria criação do CNA. É importante ressaltar que essa informação, por não ser controlada, pode apresentar inconsistências. Por exemplo, é possível que uma criança já disponível para adoção tenha essa informação cadastrada como a data de entrada no CNA.

HIPÓTESES DA PESQUISA

CNA) foram disponibilizadas com idades acima de 5 anos de idade. Assim, existem evidências de que, em certa medida, uma das causas da existência de muitas crianças com idades avançadas no CNA – e, por consequência, da não adoção de muitas crianças – é a idade de disponibilização.

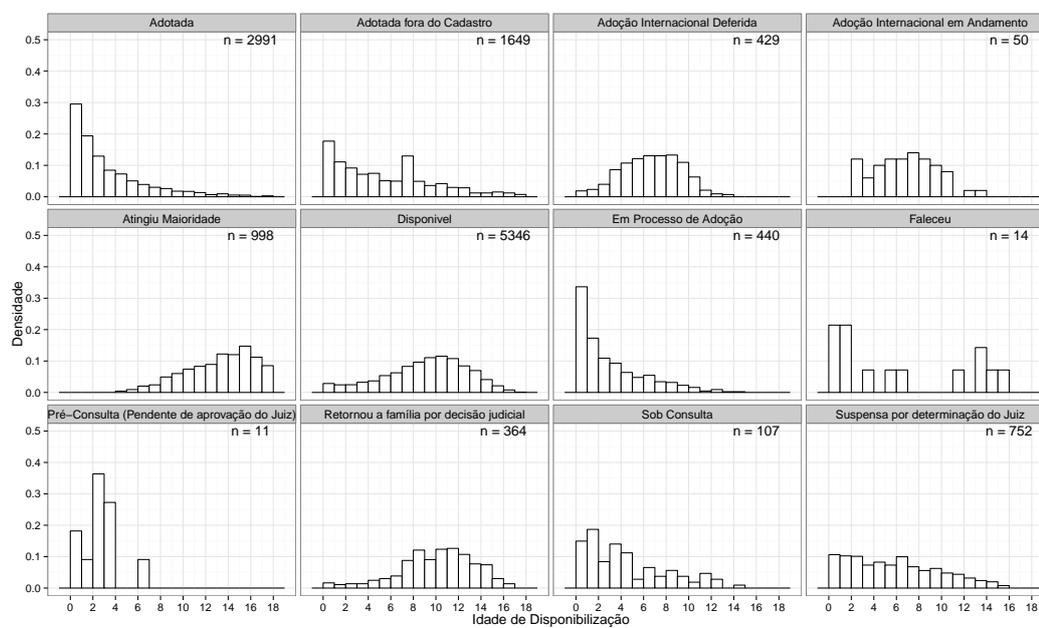


Figura 2.: Histogramas das idades de disponibilização para cada situação em que as crianças se encontram atualmente (Fonte: CNA).

A Figura 3 apresenta o gráfico da distribuição de idades de disponibilização de todas as crianças, sem separar por situação, e apresenta outro resultado interessante: uma distribuição bimodal. É possível notar que existe uma quantidade considerável de crianças que são disponibilizadas logo ao nascer, mas também existe uma grande massa de crianças que são disponibilizadas com idades entre 7 e 10 anos. A pergunta natural que vem em seguida é o por quê dessa distribuição apresentar uma quantidade maior de crianças disponibilizadas com idades entre 7 e 10 anos, em comparação com a quantidade de crianças disponibilizadas com idades entre 3 e 6 anos.

Os resultados apresentados levam à indagação de quais são os principais motivos que levam uma criança a ficar disponível com idades avançadas. A Figura 4 mostra a distribuição das idades de disponibilização, relacionando com os motivos de disponibilização da criança. Cada uma das informações a seguir foi fornecida

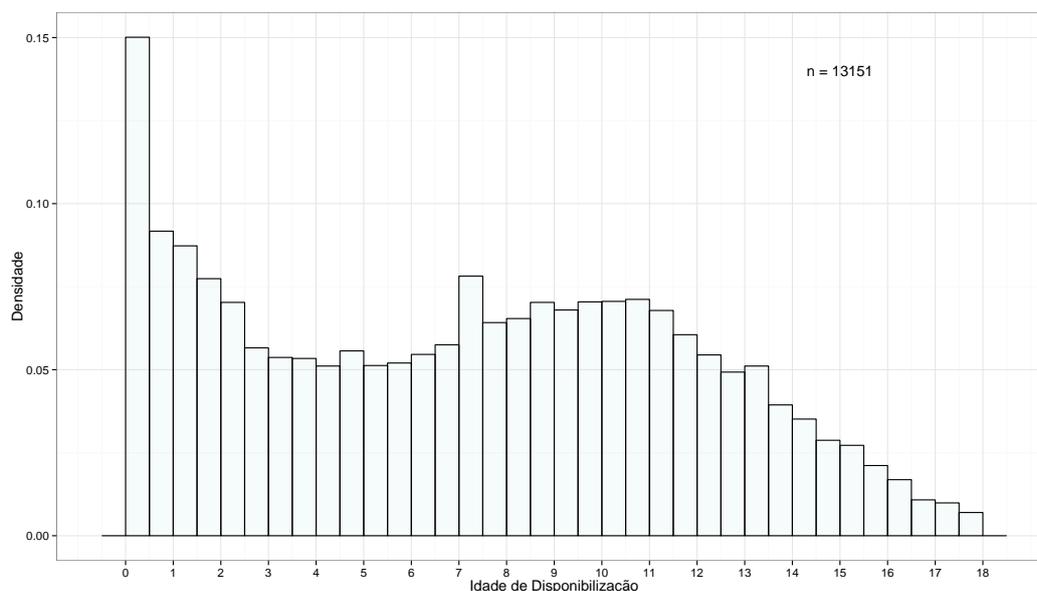


Figura 3.: Histograma das idades de disponibilização das 13.151 crianças do CNA (Fonte: CNA).

pelos magistrados das varas onde as crianças foram cadastradas e indicam quais os principais motivos da criança entrar no cadastro. Dentre esses motivos estão o óbito dos pais, pais desconhecidos, descumprimento injustificado e reiterado dos deveres do poder familiar, entrega voluntária, ambiente contrário à moral e bons costumes e abandono. Observa-se que uma criança pode apresentar mais do que um motivo para entrada no CNA. Podemos notar que:

- (i) As idades de disponibilização das crianças cujos pais vieram a óbito são em média superiores às idades de disponibilização das crianças cujos pais não vieram a óbito ou são desconhecidos.
- (ii) As crianças que sofreram de abandono, descumprimento injustificado e reiterado dos deveres do poder familiar e ambiente contrário à moral e bons costumes apresentam, menor volume de idades de disponibilização entre zero e um ano (recém-nascidas) e maior volume de idades de disponibilização entre 8 e 12 anos.

Pela Figura 4, podemos intuir que a disponibilização de crianças com idade avançada acontece por três motivos: (i) causas naturais (óbito dos pais); (ii) entrega voluntária; ou (iii) conflitos entre a criança e as pessoas que detêm poder

HIPÓTESES DA PESQUISA

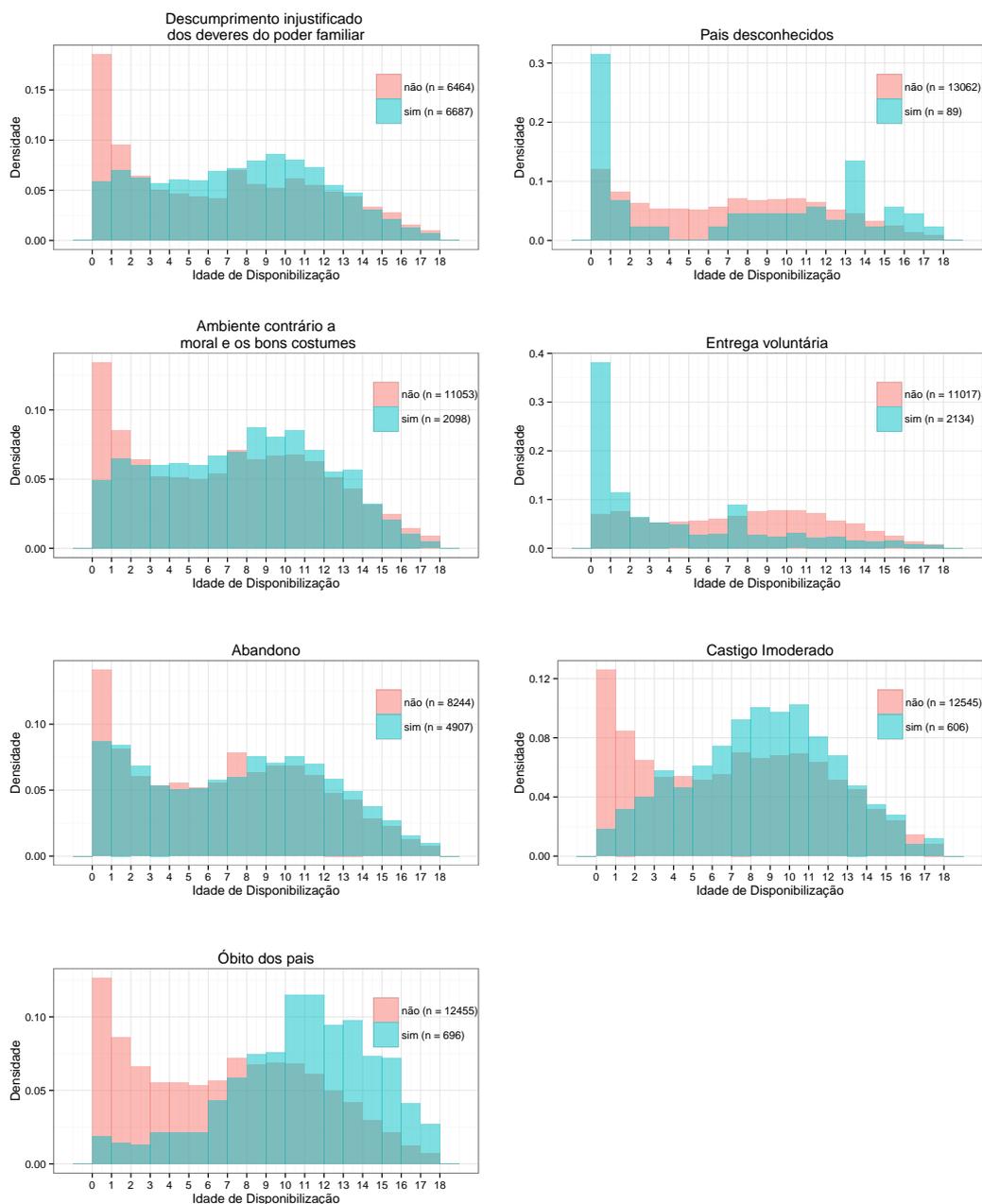


Figura 4.: Histogramas das idades de disponibilização das crianças do CNA para cada motivo de perda do poder familiar (Fonte: CNA).

familiar sobre elas. A leitura do ECA (arts. 155 a 163) e as entrevistas com os profissionais das varas revelam que os motivos não naturais que aparecem no gráfico são também os principais aspectos discutidos no processo de suspensão ou

perda do poder familiar. Assim, pode ser que existam causas não naturais para a disponibilização tardia das crianças, e que uma dessas causas seja **o processo de suspensão ou perda do poder familiar**.

3.2 FOCOS DE INVESTIGAÇÃO

As evidências empíricas e as entrevistas com magistrados e funcionários das varas sugerem que é possível que o problema da adoção não seja a duração dos processos de adoção em si, mas sim a duração dos processos relacionados à adoção, especialmente o processo de suspensão ou perda do poder familiar, cuja duração exagerada pode afetar a idade de disponibilização das crianças para adoção e, como consequência, reduzir as probabilidades de adoção dessas crianças.

Cabe neste ponto uma reflexão sociológica sobre o problema. Sabe-se que o Brasil possui problemas sociais e que parcelas da população são privadas de cidadania. Essa ausência de aparato social pode expor crianças a ambientes inadequados para seu desenvolvimento (extrema pobreza, falta de acesso à educação, alimentação e saúde), de forma que elas acabam envolvidas em situações de violência, uso de drogas e abandono. Esse tipo de situação surge, no entanto, não necessariamente por culpa dos pais biológicos, mas por terem nascido no seio de uma família em estado de vulnerabilidade social, no qual não só os filhos, mas também os pais são vítimas de abandono, pobreza, deseducação e violência.

Pelas entrevistas com magistrados e com a equipe interprofissional das varas, detectou-se que, possivelmente, muitos magistrados têm dificuldade em avaliar se a situação de abandono decorre de negligência ou abuso paternal ou se o contexto socialmente trágico acaba vitimando a família como um todo, inclusive os pais. A questão é se a pobreza por si pode ser causa de perda do poder familiar, sendo que o ECA, no art. 23, já afirma que não. A avaliação da culpa dos pais biológicos depende de uma análise cuidadosa da situação de fato da criança, da família e da comunidade. A suspeita é a de que a coleta dessas informações em campo, a administração do processo de suspensão ou perda do poder familiar e superação da controvérsia podem causar a demora na disponibilização da criança para o CNA e a consequente queda na sua probabilidade de adoção.

Nesse contexto, existem alguns focos (que são nossas hipóteses de pesquisa) em que o tempo do processo de destituição pode ser mitigado de maneira objetiva:

HIPÓTESES DA PESQUISA

- (i) Estrutura da equipe interprofissional e MP: com mais pessoas, possivelmente os trabalhos seriam mais céleres nas pesquisas de campo e elaboração de relatórios sociais.
- (ii) Citação e intimação: muitas vezes, os genitores são socialmente vulneráveis, e não apresentam endereços, não trabalham, entre outras dificuldades, o que dificulta a citação.
- (iii) Excesso de incentivo ao direito do contraditório e ampla defesa.

Dada essa análise, foram investigados na pesquisa, dentre outros aspectos, eficiência das equipes interprofissionais e MP nas principais fases do processo de suspensão e destituição do poder familiar e o tempo médio do processo de suspensão e destituição do poder familiar.

METODOLOGIA

O sistema de adoção envolve diversos aspectos legais e problemas sociais. É um tema que para ser estudado de maneira ampla exige o conhecimento de magistrados, do Ministério Público, de psicólogos, assistentes sociais e diretores de abrigo, entre outros. Por conta disso, para que uma pesquisa nessa área seja realizada, as informações coletadas precisam ser organizadas de maneira adequada para que seja possível chegar a conclusões relevantes, que resultem em ações com impacto real na sociedade. Desse modo, faz-se necessária a introdução de uma metodologia para coletar, organizar e resumir as informações obtidas no decorrer da pesquisa.

O diagrama da Figura 5, mostra de modo geral, a metodologia que está sendo empregada nesta pesquisa.

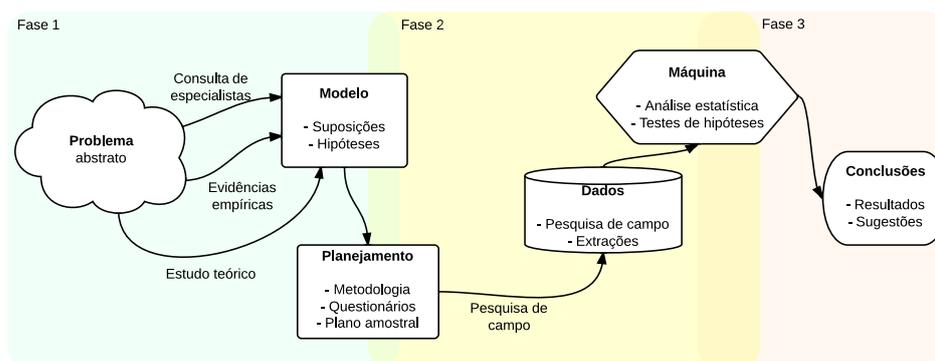


Figura 5.: Diagrama da metodologia empregada no projeto

Como a pesquisa trata de um tema delicado, a etapa de planejamento, na primeira fase, foi de fundamental importância para a construção das hipóteses e

METODOLOGIA

intuições sobre os problemas que estão por trás do sistema de adoção. A pesquisa da primeira fase envolveu a análise exploratória das bases de dados do CNA e do CNCA, entrevistas com profissionais das varas e diretores de abrigos e uma pesquisa teórica sobre o problema. Dessas pesquisas, formulou-se um modelo teórico abstrato sobre o problema da adoção, que envolve as suposições e hipóteses de trabalho.

Ainda na primeira fase, foram construídos os questionários utilizados nas entrevistas de magistrados, equipes multiprofissionais das varas e diretores de abrigos. Adicionalmente, foi construído um sistema web de classificação de processos, que possui todas as informações relevantes a serem passadas, por intermédio de pesquisadores qualificados, dos processos judiciais e documentos, em informações objetivas dentro de uma base.

Na segunda fase, foi iniciada a pesquisa de campo, em que foram coletadas as informações dos processos relacionados à adoção, com planejamento amostral devidamente delineado, em todas as cinco regiões do Brasil. Além disso, foram realizadas entrevistas com magistrados, equipe multiprofissional das varas e diretores de abrigos. Após a coleta das informações, foi iniciada a etapa de tabulação, em que as informações relevantes dos processos foram transportadas para bases de dados, assim como os questionários preenchidos a partir das entrevistas. Essas bases de dados, além das bases de dados do CNA e CNCA e extrações de metadados dos Tribunais constituem o conjunto de dados que foram utilizados para análises estatísticas e conclusões empíricas sobre a pesquisa.

No final da segunda etapa e durante a terceira etapa da pesquisa, as informações coletadas foram analisadas e as hipóteses de trabalho foram testadas. Com base nas evidências, as conclusões foram tiradas e levaram à formulação de possíveis soluções para alguns dos problemas do sistema de adoção no Brasil. As análises, conclusões e soluções são os elementos que compõem o presente relatório final de pesquisa.

Nas próximas seções, discutiremos sobre as bases de dados utilizados e a metodologia empregada para coleta de algumas informações mais específicas via amostragem.

4.1 BASES DE DADOS UTILIZADAS

As bases de dados utilizadas no decorrer da pesquisa vieram de duas fontes principais:

- (i) Extrações de bases de dados. Tratam-se das bases de dados do CNA e do CNCA e dos tribunais de justiça.
- (ii) Informações preenchidas pelos próprios pesquisadores. Tratam-se dos questionários utilizados nas entrevistas com especialistas e o formulário de classificação processual.

4.1.1 *Bases de dados oferecidas pelo CNJ*

A corregedoria do CNJ é responsável pela manutenção e desenvolvimento do CNA e do CNCA. Tais cadastros são muito importantes para o sistema de adoção, pois, pelo menos em teoria, conteriam informações completas de todas as crianças disponíveis para adoção (ou seja, que já passaram por um processo de destituição do poder familiar) e de todos os pretendentes que têm interesse em adotar uma ou mais crianças. Além disso, seria possível mapear todas as crianças que se encontram em abrigos institucionais, indicando quais são as causas principais do abrigamento (se é o óbito dos genitores, abandono, desatendimento dos deveres do poder familiar, etc.).

4.1.1.1 *Cadastro Nacional de Adoção*

O CNA, lançado em 29 de abril de 2008, é uma ferramenta criada para auxiliar juízes das varas da infância e da juventude na condução dos procedimentos de adoção. O CNA potencializa de modo excepcional a qualidade do sistema de adoção, permitindo a conexão de pretendentes e adotandos de diferentes regiões do Brasil.

A extração da base de dados do CNA para os fins da pesquisa inclui as tabelas de **crianças** e de **pretendentes** cadastrados.

A base de dados possui 13.151 indivíduos com identificações distintas, que atendem aos seguintes requisitos: (i) possuem data de disponibilização entre o anos 2000 e 2013; e (ii) foram disponibilizadas com idades superiores a zero e inferiores a dezoito anos.

4.1.1.2 *Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos*

O CNCA é uma base de dados muito abrangente que contém informações de todas as crianças em acolhimentos institucionais do Brasil. Algumas das informações contidas no CNCA são campos abertos, como, por exemplo, o motivo do acolhimento. A base fornecida pelo CNJ possui 147.000 linhas e considera todas as crianças já cadastradas no CNCA.

Sabemos que crianças cadastradas no CNCA podem estar cadastradas no CNA. Contudo, infelizmente, o sistema do CNCA foi construído de modo independente do CNA, ou seja, pode ser uma tarefa complexa relacionar as crianças do CNCA e do CNA. Uma discussão mais aprofundada nesse sentido é desenvolvida na Seção 6.6.

4.1.2 *Extrações das bases de dados dos tribunais*

Os pedidos de extração de bases de dados dos tribunais participantes dessa pesquisa foram realizados no início da segunda fase da pesquisa. Para contornar o conhecido problema da morosidade dos tribunais, diversos *follow-ups* foram realizados com os tribunais até o envio das informações. As extrações, além de revelarem resultados básicos, que podem responder à perguntas pertinentes à pesquisa, são imprescindíveis para a obtenção da lista completa do espaço amostral, requisito para realizar amostragem aleatória (descritas na próxima subseção). Foram obtidas informações dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pará, Minas Gerais, Pernambuco e do Distrito Federal e Territórios, sendo que os dois últimos enviaram a lista de dados impressos em papel, o que dificultou a realização da amostragem e obtenção de informações sobre os processos.

Mediante termo de colaboração firmado com tribunais, foi enviada a solicitação junto a uma base de dados ilustrativa, com dados hipotéticos, que simulava o resultado esperado da extração, além de outras instruções sobre o escopo da pesquisa. Com tempo de atendimento variável entre os tribunais, todos atenderam os pedidos feitos pela ABJ. Abaixo, listamos informações básicas das extrações de dados obtidas.

O escopo das extrações dos dados em cada Tribunal envolveu as seguintes especificações:

- (i) **Corte temporal:** Processos distribuídos entre 01/01/2007 e 30/11/2013¹.
- (ii) **Classes processuais:** Adoção, Adoção c/c Destituição do Poder Familiar, Habilitação para Adoção, Suspensão ou perda ou Restabelecimento do Poder Familiar, Medidas de proteção à criança e adolescente, Tutela, Tutela c/c destituição familiar, Guarda.

Informações mais detalhadas sobre as extrações de dados, bem como análises descritivas das bases de dados do CNA e CNCA, encontram-se no Apêndice D.

4.1.2.1 *Tribunal de Justiça de São Paulo*

A base de dados do TJSP foi a mais rica base de dados fornecida para a pesquisa. A relação de processos enviada pelo TJSP considerou um volume total de 107.124 processos.

A partir da utilização de *web crawlers* desenvolvidos pela própria ABJ sobre o sítio eletrônico do Tribunal, foi possível recuperar informações adicionais dos processos, incluindo 3.910.108 (três milhões, novecentos e dez mil, cento e oito) movimentações processuais. Isso permitiu à ABJ o cálculo do tempo total e por fases em uma grande quantidade de processos, permitindo a comparação de varas e comarcas.

4.1.2.2 *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*

A base de dados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais ("TJMG") envolve 37.381 processos, dentre os quais 6.795 são de adoção, 13.787 são de medidas protetivas, 2.345 são de perda do poder familiar, 9.460 são de guarda ou tutela, e 4.994 são de habilitação para adoção.

4.1.2.3 *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro*

A base de dados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro ("TJRJ") envolve 28.994 processos, dentre os quais 10.484 são de adoção, 111 são de medidas protetivas, 3.843 são de perda do poder familiar, 7.378 são de guarda ou tutela, e 7.178 são de habilitação para adoção.

¹ Mesmo aqueles que ainda não foram julgados.

METODOLOGIA

4.1.2.4 *Tribunal de Justiça de Santa Catarina*

A base de dados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina ("TJSC") envolve 32.572 processos, dentre os quais 5.605 são de adoção, 2.399 são de medidas protetivas, 3.566 são de perda do poder familiar, 15.160 são de guarda ou tutela, e 5.842 são de habilitação para adoção.

A base de dados do TJSC forneceu também a data de sentença (para os processos julgados), o que permitiu calcular o tempo processual para diversos processos.

4.1.2.5 *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*

A base de dados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul ("TJRS") envolve 58.249 processos, dentre os quais 7.975 são de adoção, 28.051 são de medidas protetivas, 5.154 são de perda do poder familiar, 8.986 são de guarda ou tutela, e 8.083 são de habilitação para adoção.

4.1.2.6 *Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios*

Como esta base de dados foi fornecida em papel, apenas as contagens de volume por classe processual foram tabuladas, e apenas para os processos não arquivados. A base de dados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios ("TJDFT") envolve 1.696 processos não arquivados, dentre os quais 371 são de adoção, 465 são de medidas protetivas ou perda do poder familiar, 234 são de guarda ou tutela, e 626 são de habilitação para adoção.

4.1.2.7 *Tribunal de Justiça do Pará*

A base de dados do Tribunal de Justiça do Pará ("TJPA") envolve 20.327 processos, dentre os quais 4.594 são de adoção, 1.092 são de medidas protetivas, 674 são de perda do poder familiar, 13.466 são de guarda ou tutela, e 501 são de habilitação para adoção.

4.1.2.8 *Tribunal de Justiça de Pernambuco*

Como esta base de dados foi fornecida em papel, apenas as contagens de volume por classe processual da comarca de Recife foram tabuladas. Em Recife são 1.989 processos, dentre os quais 935 são de adoção, 360 são de medidas protetivas ou perda do poder familiar, 131 são de guarda ou tutela, e 563 são de habilitação para adoção.

4.2 PLANO AMOSTRAL E COLETA DOS DADOS

Para cumprir os requisitos da pesquisa, foi necessário realizar a pesquisa de campo em âmbito nacional, considerando as cinco regiões brasileiras. Há, no entanto, restrições de custo e tempo que impedem uma investigação profunda em todas as varas com competência para processos relacionados à adoção no Brasil. Assim, faz-se necessária um plano para a coleta dos processos para que a pesquisa seja exequível e para que exista uma noção da abrangência e precisão das informações obtidas.

A amostra de processos foi feita em duas etapas, sendo a primeira de seleção das varas a serem visitadas e a segunda de seleção dos processos a serem pesquisados em cada vara. Idealmente, teríamos nesse caso uma amostragem em dois estágios, envolvendo uma amostra por conglomerados para selecionar as varas e uma amostra estratificada para selecionar os processos dentro de cada vara. No entanto, por conta de limitações de custo e da dificuldade de se obter informações sobre as varas que possuem competência para julgar processos relacionados à adoção, decidimos que as varas do primeiro estágio seriam pré-estabelecidas. Adicionalmente, os critérios do corte temporal para seleção dos processos foram relaxados, pois a obtenção de processos muito antigos implica muitas vezes no desarquivamento de processos, cuja demora poderia afetar o andamento da pesquisa. Desse modo, a amostragem segue os passos descritos abaixo.

1. Oito municípios foram pré-estabelecidos para serem investigados. Esta escolha se deu pelo fato desses municípios apresentarem maior volume de processos relacionados à adoção, e também porque espera-se que as VIJs desses municípios sejam acessíveis.
2. Dentro de cada município, foram selecionadas uma ou mais VIJs, com competência exclusiva ou cumulativa. Nos municípios que continham mais do que duas varas, as varas com maior volume de processos relacionados à adoção foram selecionadas².
3. Dentro de cada vara selecionada, será feita uma amostragem dos processos. Para isso, é muito importante a disponibilização da lista de todos os proces-

² Nesta etapa, houve a dificuldade de identificar se os volumes processuais das varas correspondiam a processos relacionados à adoção ou infracionais. Este problema foi solucionado através do contato direto com as varas selecionadas.

METODOLOGIA

so que já tramitaram em cada uma das varas selecionadas, classificadas por classe, assunto e data de distribuição. A ABJ contou com o auxílio do CNJ para que essas extrações fossem realizadas. Assim, foi possível obter uma lista de processos relacionados à adoção, com a informação dos números dos processos, classificados por classe e assunto, e a situação de arquivamento. A amostragem foi feita de forma aleatória, selecionando-se somente dos processos que ainda não foram arquivados³.

Os municípios e varas selecionados para a pesquisa na segunda fase da pesquisa seguem na tabela abaixo.

Região	UF	Município	Vara
Norte	PA	Belém	1ª Vara da Infância e Juventude da Capital
Nordeste	PE	Recife	2ª Vara da Infância e Juventude da Capital
Centro-Oeste	DF	Brasília	1ª Vara da Infância e Juventude
Sudeste	SP	São Paulo	Vara da Infância e Juventude: Fórum regional Lapa
Sudeste	SP	São Paulo	Vara da Infância e Juventude: Fórum regional Santo Amaro
Sudeste	SP	São Paulo	1ª Vara da Infância e Juventude: Foro cível central
Sudeste	MG	Belo Horizonte	Vara Cível da Infância e Juventude
Sudeste	RJ	Rio de Janeiro	Vara da Infância, Juventude e do Idoso da capital
Sul	SC	Florianópolis	Vara da Infância e Juventude
Sul	RS	Porto Alegre	2ª Vara do Juizado da Infância e da Juventude
Sul	RS	Porto Alegre	3ª Vara do Juizado da Infância e da Juventude

Tabela 1.: Varas pesquisadas.

Para a seleção dos abrigos, foi feito contato com cada vara selecionada para solicitar a indicação de abrigos, com o objetivo de facilitar o contato e aproveitar o conhecimento da vara sobre os abrigos de sua jurisdição.

Com o objetivo de organizar as informações adquiridas no decorrer da pesquisa de forma analisável, alguns questionários foram desenvolvidos e testados na primeira fase da pesquisa. Na segunda fase, estes questionários servirão como ferramenta de apoio nas pesquisas de campo⁴, compondo a base de dados de processos.

Os formulários seguem dois principais objetos de investigação, que são as entrevistas com especialistas e os processos. As entrevistas com os especialistas têm

³ A amostragem sobre processos não arquivados introduz um viés de seleção na pesquisa, pois somente os processos mais demorados serão considerados. Mais detalhes na subseção 4.2.2

⁴ Todos os questionários estão sendo implementados através de uma interface *web* na página <http://adocao.abjur.org.br>.

como objetivo caracterizar as varas e jurisdições estudadas, para que seja possível realizar uma contextualização crítica do cenário em observação, e receber opiniões sobre as hipóteses da pesquisa. É importante enfatizar que as entrevistas não possuem como objetivo a inferência estatística sobre as características das varas e abrigos. Os formulários de processos têm como objetivo extrair informações objetivas sobre os processos, especialmente em relação aos seus andamentos e resultados, para que seja possível medir o fluxo processual e, conseqüentemente, o tempo total e por fases dos processos. Por conta do planejamento amostral desenhado, as conclusões das análises dos processos se restringem aos processos das varas em que eles estão.

4.2.1 *Pesquisa por amostragem*

Os pedidos de disponibilização de processos amostrados às varas, bem como de agendamento de entrevistas, foram feitos via e-mail. As mensagens contemplaram uma breve introdução sobre a ABJ e sobre a pesquisa, seguida de solicitações pontuais a respeito de processos e de datas de disponibilidade para entrevistas. Em anexo, constavam os seguintes documentos:

- (i) O ofício 367 do DPJ-CNJ de solicitação de colaboração do TJ.
- (ii) O ofício de resposta ao 367 do DPJ-CNJ.
- (iii) Lista dos processos obtidos através de amostra para consulta (uma por vara).
- (iv) O Edital da pesquisa.
- (v) O DOU certificando a ABJ como condutora da pesquisa.
- (vi) Os formulários das entrevistas e pesquisas dos processos.

As amostras foram derivadas das listas cedidas pelos Tribunais de Justiça ("TJ"), descritas na subseção anterior. A estratificação considerada para realização da amostra considerou os seguintes estratos:

- (i) **Adoção:** processos de adoção e adoção combinado com ("c/c") destituição.
- (ii) **Perda:** processos de suspensão ou perda do poder familiar e medidas de proteção à criança ou adolescente.

(iii) **Habilitação:** processos de habilitação para adoção.

(iv) **Guarda:** processos de guarda, tutela e tutela c/c destituição.

A escolha dos estratos foi realizada dessa forma para: (i) realizar análises e inferências separadas por estrato, sem comprometer uma inferência sobre todos eles; (ii) garantir que processos de todas essas classes fossem considerados na amostra; e (iii) tentativa de reduzir a variabilidade total dos processos, partindo-se da ideia de que os processos dentro de cada estrato são relativamente homogêneos em relação à população total, no que diz respeito ao tempo dos processos.

Frequentemente em estudos as informações relevantes para atingir certos objetivos são difíceis de serem obtidas e, por isso, muitas vezes recorremos a pesquisas por amostragem para inferir sobre a população de interesse. Felizmente, nem sempre é necessário ir a campo para conseguir boas evidências a respeito do que está sendo estudado. Por conta disso, a ABJ, sempre que possível, aproveita quaisquer oportunidades de obter bases de dados já disponíveis.

4.2.2 *Corte temporal*

Pode ser relevante discutir neste momento um ponto sensível quando se diz respeito à análise de tempo processual. Ao definir um corte temporal utilizando data de distribuição (por exemplo, processos distribuídos entre 01/01/2008 e 01/01/2014), fatalmente entrarão na população alvo da pesquisa processos que estão em andamento. Uma alternativa a esta complicação seria realizar um novo recorte, ajustando o escopo para aceitar somente processos julgados. Esta metodologia – mais intuitiva – pode levar a um viés estrutural da pesquisa (truncagem), pois estaríamos dando mais ênfase aos "processos céleres".

Neste caso, é importante notar que um processo em andamento também fornece informação, mesmo que ainda não tenha sido julgado: por construção, sabe-se que um processo em andamento possui pelo menos o tempo dado entre a sua distribuição e a data final do recorte temporal da pesquisa. Esse tipo de informação "incompleta" (também chamada de "censura") é estudado com profundidade por área temática da Estatística denominada "Análise de Sobrevida".

Nesta pesquisa, por motivos práticos, somente foram considerados processos não arquivados para obtenção da amostra. Essa decisão foi tomada porque seria muito difícil obter a tempo os processos físicos que não constavam mais nas varas

4.3 MÉTODOS ESTATÍSTICOS UTILIZADOS

e que já tivessem sido encaminhados para arquivos gerais. Esse recorte de escopo pode introduzir um viés no estudo pois, consideramos, de certo modo, "somente os processos mais longos". No entanto, este viés não ocorre nas extrações de dados, pois na base mais ampla estão presentes tanto os processos em andamento quanto os processos já arquivados. Por esse motivo, para calcular o tempo médio e mediano dos processos relacionados à adoção, foi dada ênfase, quando possível, aos resultados obtidos através das extrações de dados.

4.3 MÉTODOS ESTATÍSTICOS UTILIZADOS

As técnicas estatísticas utilizadas envolveram principalmente técnicas descritivas, como gráficos de barras, tabelas e gráficos de Kaplan-Meier. Para a realização das simulações da Seção 5.4.1, foram utilizados estimadores de máxima verossimilhança para a distribuição "mistura de normais". As explicações dos modelos matemáticos estudados constam no Apêndice B.

RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, apresentamos os principais resultados da pesquisa, de acordo com os objetivos do Capítulo 1. Os resultados foram apresentados de forma sucinta, incluindo também comentários sobre a relação das constatações com os objetivos e hipóteses da pesquisa. Em alguns tópicos, acrescentamos análises que poderiam contribuir com uma visão mais ampla do tema. Os resultados obtidos funcionam como base para a elaboração de propostas para melhoria do sistema de adoção, que é o principal objeto do Capítulo 6.

A Seção 5.1 apresenta os principais resultados em relação ao tempo dos processos relacionados à adoção no Brasil, a partir das bases de dados obtidas dos tribunais e das pesquisas feitas por amostragem. A Seção 5.2 apresenta uma sumarização das respostas dos questionários aplicados a juízes, promotores e equipe interprofissional das varas, buscando discutir a atuação dos diversos atores nos processos relacionados à adoção. A Seção 5.3 apresenta uma discussão sobre modalidades de acolhimento e os resultados de entrevistas realizadas com diretores de abrigos. Finalmente, a Seção 5.4 realiza uma breve análise de simulação do sistema de adoção e discute pontos positivos e negativos do sistema.

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

Nesta seção, informamos os principais resultados baseados nas informações obtidas dos tribunais e visitas realizadas, no que diz respeito ao tempo processual. Mostraremos também alguns resultados adicionais em São Paulo e Santa Catarina, por conta da possibilidade de acesso a dados com maior qualidade pelos tribunais. Uma descrição mais completa dos dados obtidos na pesquisa via amostragem

encontra-se no Apêndice C. Uma descrição mais completa dos dados passados pelos tribunais encontra-se no Apêndice D.

As informações dos processos foram inseridas no sistema através de uma plataforma *web*. Cada estrato – processos de adoção, processos de destituição ou medidas protetivas, processos de habilitação para adoção e processos de guarda ou tutela – possui seu próprio formulário com campos específicos, e cada formulário possui, por sua vez, formulários filhos com campos específicos para atuação do MP, equipe interprofissional, informações das partes, entre outros. Após a coleta, todos os dados foram armazenados numa base de dados única contendo as informações disponíveis.

Inicialmente, é importante notar que, apesar do esforço empreendido em recuperar todas as informações dos processos para preenchimento dos formulários da plataforma *web*, realizado através da leitura dos documentos físicos nas varas de infância e juventude, diversas informações dos processos não estavam disponíveis. A falta de informação não ocorre necessariamente de forma aleatória, pois pode ser originada de problemas de documentação ou mesmo por conta do processo ainda não ter atingido certa fase (por exemplo, ainda não foi finalizada a fase de citação).

As subseções foram organizadas de acordo com os estratos definidos na Seção 4.2.1. Cada subseção apresenta a quantidade de dados faltantes e estatísticas descritivas do tempo processual desde a distribuição até a sentença, fazendo uma comparação das cinco regiões brasileiras. É importante notar que as estimativas consideram informações censuradas. Adicionalmente, para processos de destituição do poder familiar e medidas protetivas, foram obtidas, além do tempo total, estimativas para o tempo de citação. Quando possível, apresentamos também resultados das bases de dados fornecidas pelos tribunais, mais especificamente em São Paulo e Santa Catarina.

5.1.1 *Processos de adoção*

Na subseções que seguem, apresentamos estatísticas descritivas sobre os tempos dos processos. Essas estatísticas envolvem a elaboração de tabelas e gráficos de Kaplan-Meier. Os gráficos de Kaplan-Meier mostram a função de sobrevivência

empírica do tempo dos processos, considerando as possíveis censuras¹. Assim, temos, no eixo das abcissas (eixo "x"), o tempo (em dias) e no eixo das ordenadas (eixo "y") a probabilidade dos processos apresentarem tempo maior do que um dado instante. Por exemplo, se uma das curvas apresentadas está em 60% no tempo de 500 dias, isso significa que a probabilidade de que os processos apresentem mais do que 500 dias de duração é de 60%. Logicamente, todos os gráficos começam de 100% (pois todos os processos têm tempo maior ou igual a zero). No entanto, nem todos os gráficos terminam no zero, pois quando o tempo máximo observado dos processos é uma censura (que significa que o tempo real na verdade é maior do que o observado), não se sabe com certeza qual é o tempo máximo, que levaria a sobrevivência à zero². Nesses casos, pode ser impossível calcular algumas medidas como mediana e percentil de 90%. Por fim, os gráficos apresentados também apresentam intervalos de confiança das curvas de Kaplan-Meier, que têm o papel de representar a incerteza sobre a real curva de sobrevivência dos processos. Será possível notar adiante que, quanto maior o número de observações, menor a incerteza e, portanto, menor é a amplitude dos intervalos de confiança.

Os tempos até a sentença apresentam 50,3% de censuras. A Figura 6 é um gráfico Kaplan-Meier do tempo da distribuição até a sentença dos processos do estrato de adoção. Podemos observar pelo gráfico que as distribuições dos tempos são semelhantes, menos no Nordeste, em que os tempos dos processos de adoção aparentemente são menores em relação aos demais.

Os tempos dos processos calculados para cada região constam na Tabela 2³. É interessante notar que no Sul e em Belém-PA os tempos medianos são superiores a 3 anos, e que pelo menos 90% dos processos observados no Nordeste apresentaram tempos inferiores a 400 dias. A vara de Recife, apesar da pequena quantidade de dados, foi a que apresentou menor tempo mediano do processo.

1 Censuras são dados incompletos. No caso, são processos em que não observamos a data da sentença, mas observamos o tempo entre a distribuição e a realização de pesquisa. Tais informações incompletas são incorporadas no estudo.

2 Nesses casos, as curvas de Kaplan-Meier não são *próprias*, isto é, não representam distribuições de probabilidade.

3 Os tempos foram calculados levando-se em conta os dados censurados. Não é recomendável utilizar os resultados para fins de inferência para as regiões, pois as inferências só são válidas dentro de cada vara analisada.

RESULTADOS DA PESQUISA

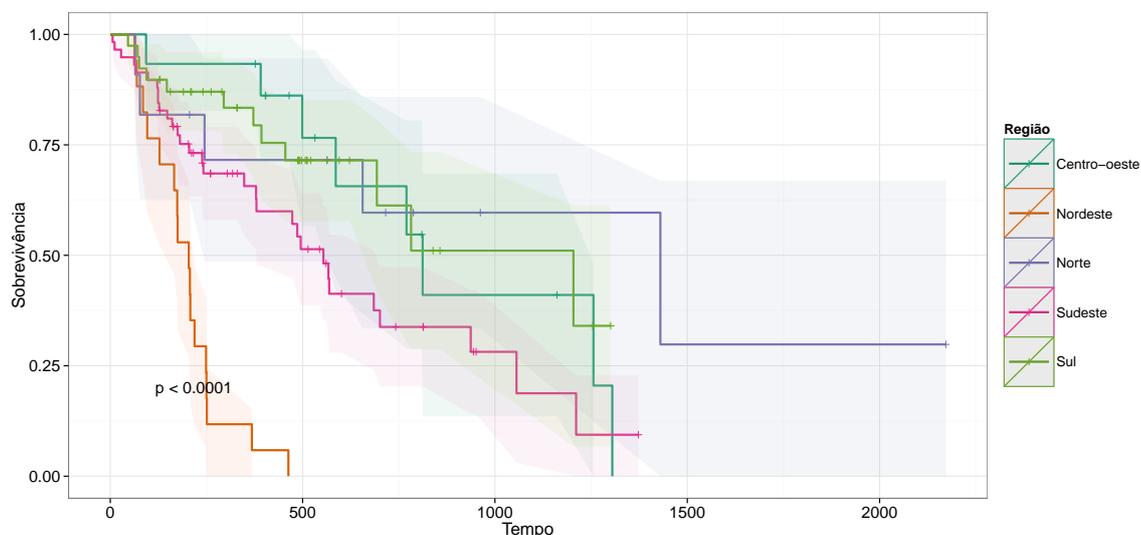


Figura 6.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras. Cada curva está relacionada aos processos de uma determinada região, conforme a cor. Os traços verticais indicam os tempos de censura observados. as sombras que 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.

5.1.2 Processos de medidas protetivas ou perda do poder familiar

Os tempos até a sentença apresentam 68,2% de censuras. As regiões Norte e Sul apresentaram somente uma informação não censurada cada. A Figura 7 é um gráfico Kaplan-Meier do tempo da distribuição até a sentença dos processos do estrato de medidas protetivas ou perda do poder familiar. Nota-se pelo gráfico que, apesar da pequena quantidade de dados, fica evidente a maior celeridade no julgamento dos processos em Recife.

Os tempos dos processos calculados para cada região constam na Tabela 3. É possível notar que os tempos médios variam significativamente de região para região. Os maiores tempos médios apareceram no Sul e no Norte, apesar da pequena quantidade de dados. No Sudeste, o tempo mediano é superior a três anos. Em

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

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	

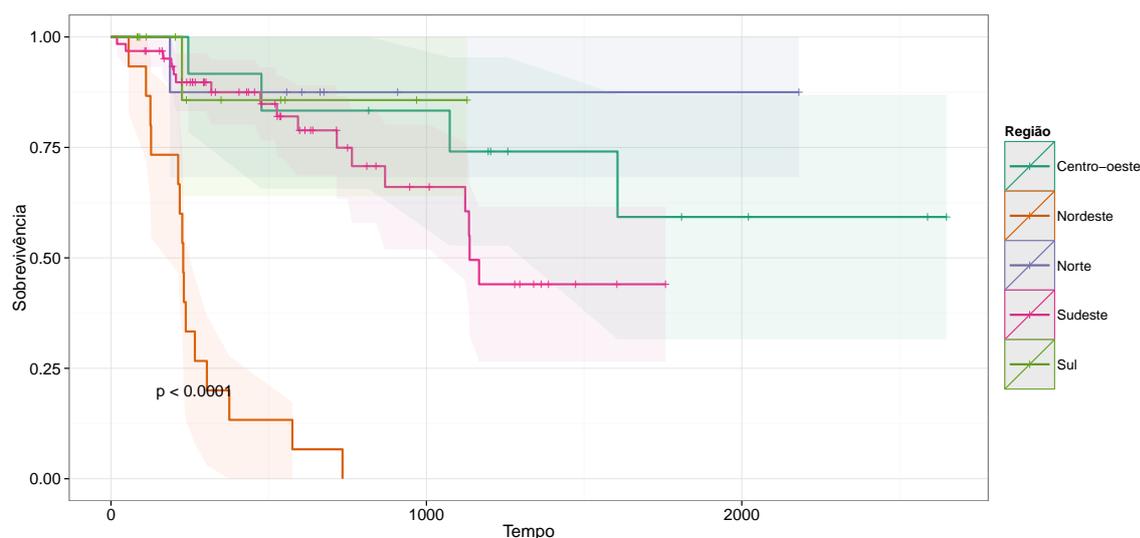


Figura 7.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas ou destituição do poder familiar, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras.

Brasília, o tempo médio é de quase quatro anos. De acordo com os pesquisadores, um motivo que explicaria a demora dos processos de destituição do poder familiar em Brasília seria o envio frequente de cartas precatórias aos municípios satélites de Brasília, que sempre demoravam muito para retornar.

Tabela 3.: Tempos médios e medianos dos processos de medidas protetivas ou perda do poder familiar.

	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Centro-oeste	12	4	1439	152		1606	
Nordeste	15	15	268	44	229	213	266
Norte	8	1	1561	183			
Sudeste	63	17	1193	101	1137	1123	
Sul	12	1	1539	202			

5.1.2.1 Tempo de citação

Nas classes processuais relacionadas à destituição do poder familiar, pode ser interessante estudar também o tempo de citação. Como existe citação de genitor e genitora, assumimos como tempo de citação o tempo até a realização da primeira audiência, que pode superestimar o tempo de citação, mas é uma *proxy* razoável para este valor.

Infelizmente, os processos analisados nas varas tinham pouca ou nenhuma informação a respeito dos tempos de citação. É possível que essas informações possam ser recuperadas futuramente, mas isso exige um tempo maior de pesquisa em cada uma das varas. Como a falta de dados é grande, os resultados em que não há informação da data de audiência não correspondem necessariamente a censuras. Isso poderia enviesar os resultados da pesquisa, superestimando os reais tempos de citação. Por este motivo, adotamos a seguinte estratégia: quando existe a data da primeira audiência, foi considerado o tempo entre a distribuição do processo e esta data. Quando a data não existe, mas existe data de sentença, foi considerado que o tempo de citação é menor ou igual ao tempo entre a distribuição e a sentença (censura intervalar). Em situações em que não temos a data da sentença, não há como saber se a audiência já aconteceu ou não, então desconsideramos esses casos.

A Tabela 4 resume os tempos até citação obtidos na análise, considerando dados censurados. Com exceção de Recife, em que não há falta de informação e o tempo mediano é de 126 dias, todas as varas estudadas apresentam grande proporção de dados censurados, chegando a ser a totalidade dos casos no Centro-Oeste e no Norte, que não foram considerados na análise. No Sudeste, os tempos médios e medianos de citação são inferiores a um ano. No Sul, só temos duas observações, com média de 338 dias.

Tabela 4.: Tempos médios e medianos dos processos de medidas protetivas ou perda do poder familiar, da sentença até a primeira audiência. Observações incompletas foram consideradas.

	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Nordeste	15	15	126	18	113	82	168
Sudeste	15	6	214	49	142	92	608
Sul	2	2	338	71	338	216	

5.1.3 Processos de habilitação para adoção

Os tempos até a sentença nos processos de habilitação apresentam 32,6% de censuras. A Figura 8 é um gráfico Kaplan-Meier do tempo da distribuição até a sentença dos processos no estrato de habilitação para adoção⁴. Nota-se pelo gráfico que, apesar do número reduzido de informações disponíveis, é possível ver que Nordeste e Sudeste apresentam processos com menor tempo.

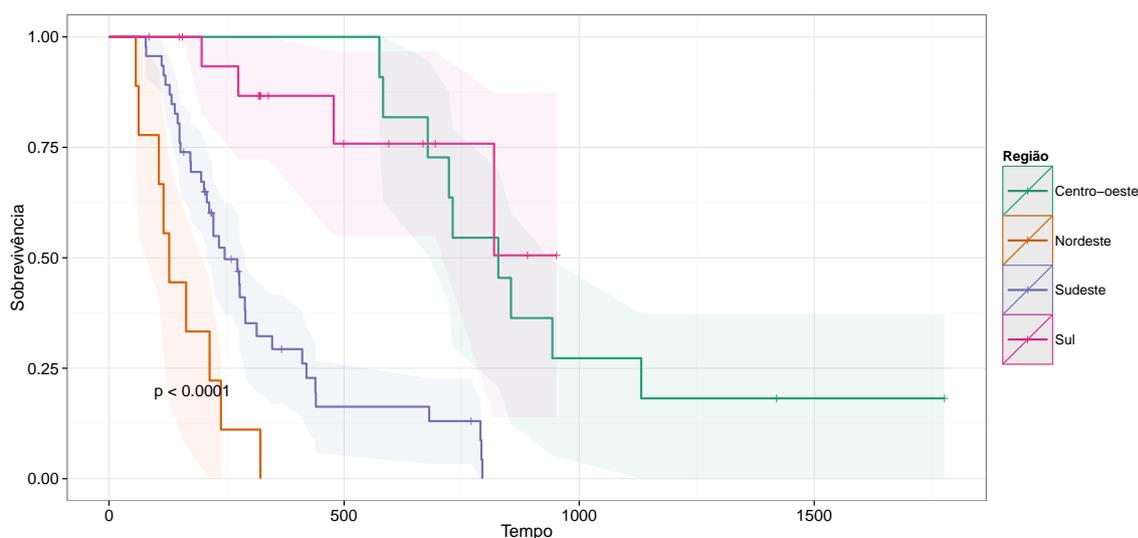


Figura 8.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de habilitação para adoção, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras.

Os tempos dos processos calculados para cada região constam na tabela 5. Também não se pode afirmar muitos resultados pela tabela, mas aparentemente, nas

⁴ É importante notar que obtivemos apenas uma observação do Pará nas amostras.

RESULTADOS DA PESQUISA

regiões Centro-oeste e Sul os processos de habilitação são mais demorados, atingindo tempos médios maiores do que dois anos.

Tabela 5.: Tempos médios e medianos dos processos de habilitação para adoção.

Região	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Centro-oeste	12	4	1439	152		1606	
Nordeste	15	15	268	44	229	213	266
Norte	8	1	1561	183			
Sudeste	63	17	1193	101	1137	1123	
Sul	12	1	1539	202			

5.1.4 Processos de guarda ou tutela

Os tempos até a sentença nos processos de guarda ou tutela apresentam 50,0% de censuras. A Figura 9 é um gráfico Kaplan-Meier do tempo da distribuição até a sentença dos processos do estrato de guarda ou tutela. Nota-se pelo gráfico que, apesar do número reduzido de observações, é possível observar que os tempos da região Centro-oeste são superiores aos tempos das demais regiões.

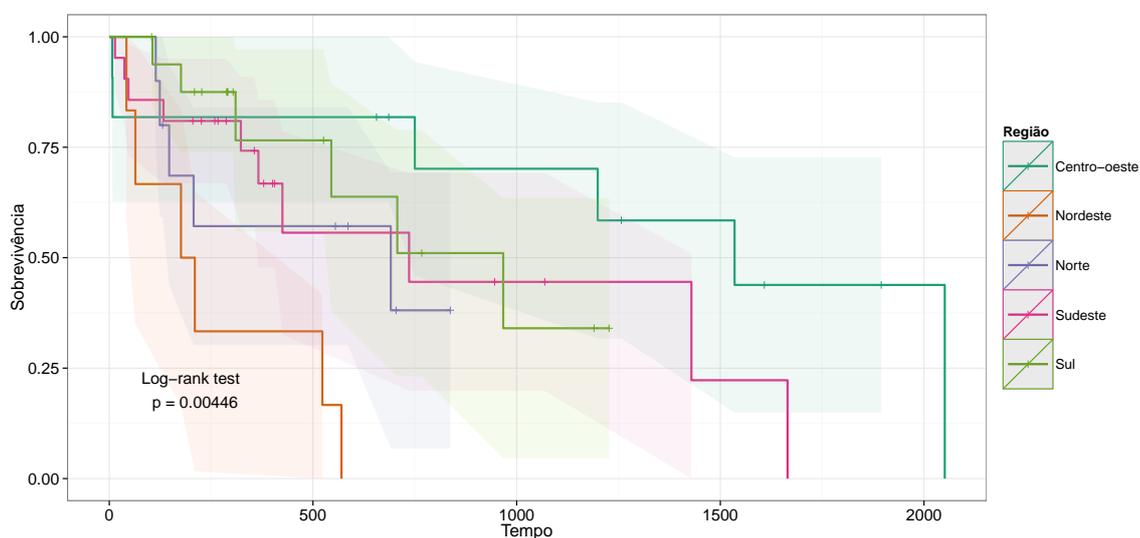


Figura 9.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de guarda ou tutela, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras.

Os tempos dos processos calculados para cada região constam na tabela 6. É possível notar que o tempo mediano dos processos de Brasília é mais do que quatro vezes o tempo mediano dos processos de Recife. Podemos observar também que a região Nordeste apresenta o menor tempo mediano, seguida pela região Norte.

Tabela 6.: Tempos médios e medianos dos processos de guarda ou tutela.

Região	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Centro-oeste	11	6	946	142	1535	750	
Nordeste	6	6	264	85	193	64	523
Norte	10	5	663	168	691	147	
Sudeste	21	10	735	127	736	366	
Sul	17	6	793	124	967	545	

5.1.5 Resultados adicionais em São Paulo

O TJSP é um dos tribunais mais organizados na parte de tecnologia da informação, o que permite uma facilidade maior na obtenção de dados, mesmo para processos em sigilo. Por conta disso, e também pelo enorme volume processual do estado, vale à pena realizar pesquisas mais aprofundadas.

Com base no pedido de extração de dados do TJSP, acumulamos informações de 107.124 processos com números processuais distintos, dentro das classes de interesse da pesquisa, já descritas nas Seções anteriores. O TJSP ainda forneceu, para cada um desses processos, a data de distribuição e a data do último andamento.

Adicionalmente, graças ao ferramental técnico da ABJ, conseguimos ir além desses dados, e baixamos, diretamente do TJSP, informações de todos os andamentos desses processos. A base de dados de movimentações obtida possui 3.910.108 (três milhões, novecentos e dez mil, cento e oito) linhas. Utilizando essas informações e algumas expressões regulares⁵, foi possível calcular o tempo até a sentença de 80.012 (oitenta mil e doze) processos, que é um rico repositório de informações sobre o tempo dos processos relacionados à adoção no Estado de São Paulo⁶.

⁵ Termo da Ciência da computação utilizado para as formas de descrever e identificar cadeias de caracteres de interesse.

⁶ Apesar do número elevado de informações, existe uma dificuldade técnica no cálculo dos tempos processuais. A identificação da data de sentença é realizada através expressões regulares que contêm todas as possíveis formas que o tribunal pode denominar uma sentença. Se o algoritmo computacional não encontra a data de sentença, ela é considerada uma censura (ou seja, ainda não ocorreu,

RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta análise complementar, consideramos somente os processos de adoção, medidas protetivas e perda do poder familiar, que são os processos de maior interesse na pesquisa. As Figuras 10, 11 e 12 são gráficos Kaplan-Meier do tempo da distribuição até a sentença dos processos de cada um dos estratos considerados. Também fizemos a separação dos tempos por comarca, considerando as oito comarcas com maior volume processual: São Paulo, Campinas, Osasco, Guarulhos, Bauru, São José dos Campos, Guarujá e Sorocaba.

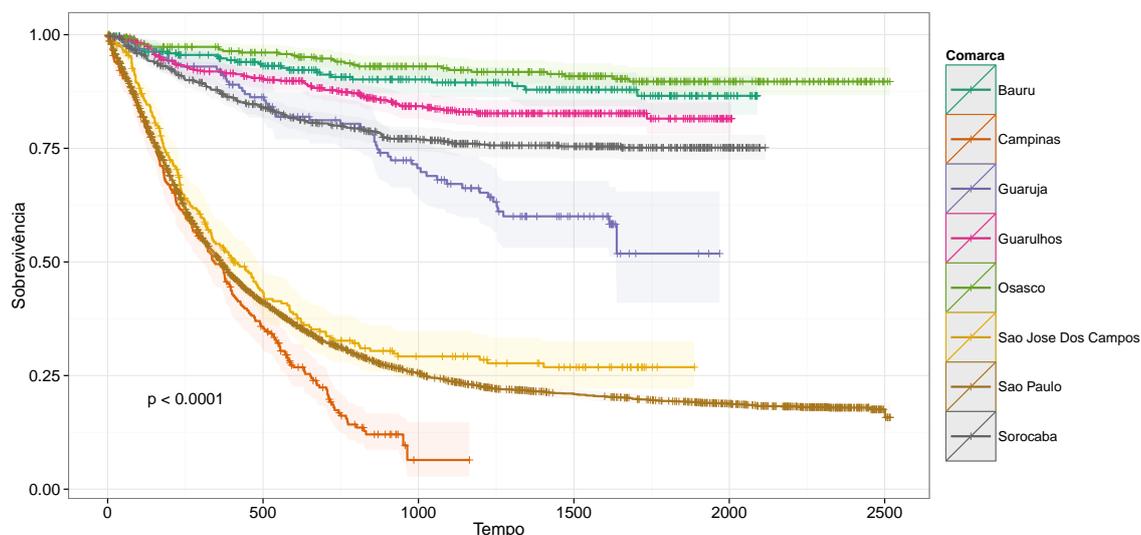


Figura 10.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual.

Podemos verificar que existem fortes indícios de discrepância na distribuição do tempo dos processos entre as comarcas consideradas. Isso pode revelar uma certa dependência de valores locais (por exemplo, a administração da vara e/ou o juiz) no tempo total dos processos. Para ilustrar essa ideia, construímos os mesmos gráficos Kaplan-Meier, agora comparando as varas dentro da comarca de São Paulo (Figuras 13 à 12). Em relação aos processos de adoção e perda do poder familiar, as comarcas parecem ser semelhantes em dois grupos, um deles, com processos mais céleres, incluindo São Paulo, São José dos Campos e Campinas, e outro, com pro-
mas vai ocorrer em algum momento). Pode acontecer da sentença simplesmente não constar nos registros do processo no site do TJSP e, neste caso, estaríamos superestimando o tempo do processo. Por isso, é importante analisar os resultados com cautela.

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

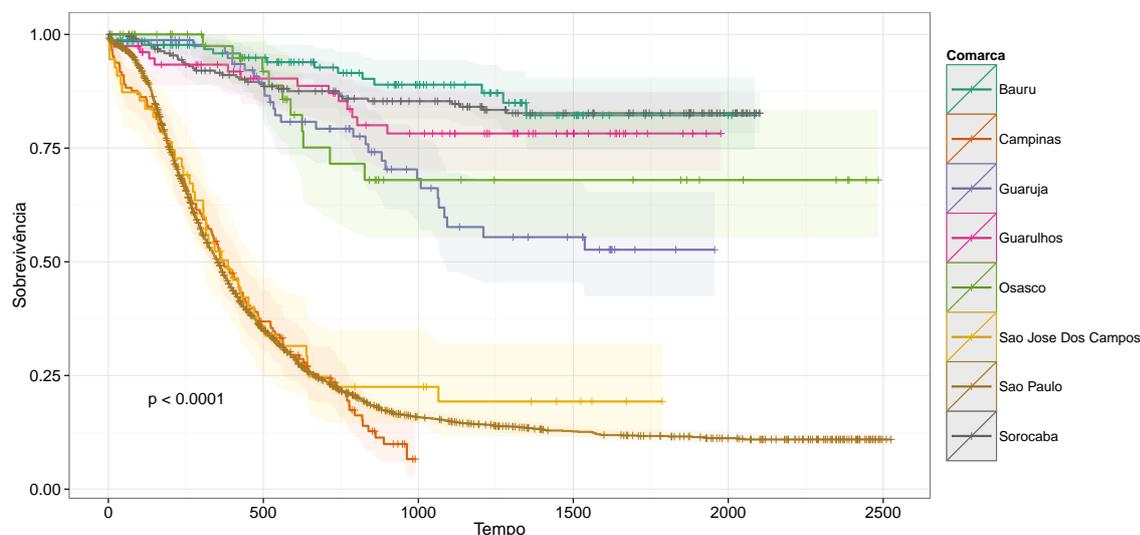


Figura 11.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual.

cessos mais demorados, incluindo Bauru, Guarulhos, Sorocaba e Osasco. Guarujá, apesar de também apresentar tempos elevados, parece ser diferente dos dois grupos. Em relação aos processos de medidas protetivas, observamos cenários bem diferentes nas comarcas. Talvez seja necessária uma atenção especial a Osasco, que apresenta processos praticamente intermináveis. Também é interessante observar Guarujá, que apresenta uma quantidade bastante elevada de processos julgados com aproximadamente 1500 dias.

As Tabelas 7, 8 e 9 mostram as estimativas pontuais para as comarcas selecionadas. É possível verificar novamente que as comarcas apresentam realidades distintas. Em relação aos processos de adoção, a comarca com menor tempo processual médio dentre as observadas é Campinas, e a que apresenta maior tempo mediano é Osasco. Em relação aos processos de perda do poder familiar, a comarca com menor tempo processual médio dentre as observadas também é Campinas, e a que apresenta maior tempo mediano é Bauru. Finalmente, em relação ao processos de medidas protetivas, a comarca com menor tempo processual mediano dentre as observadas é São José dos Campos, e a que apresenta maior tempo mediano é Osasco. É possível observar também que os processos de medidas protetivas e processos de perda do poder familiar apresentam tempos distintos no estado de

RESULTADOS DA PESQUISA

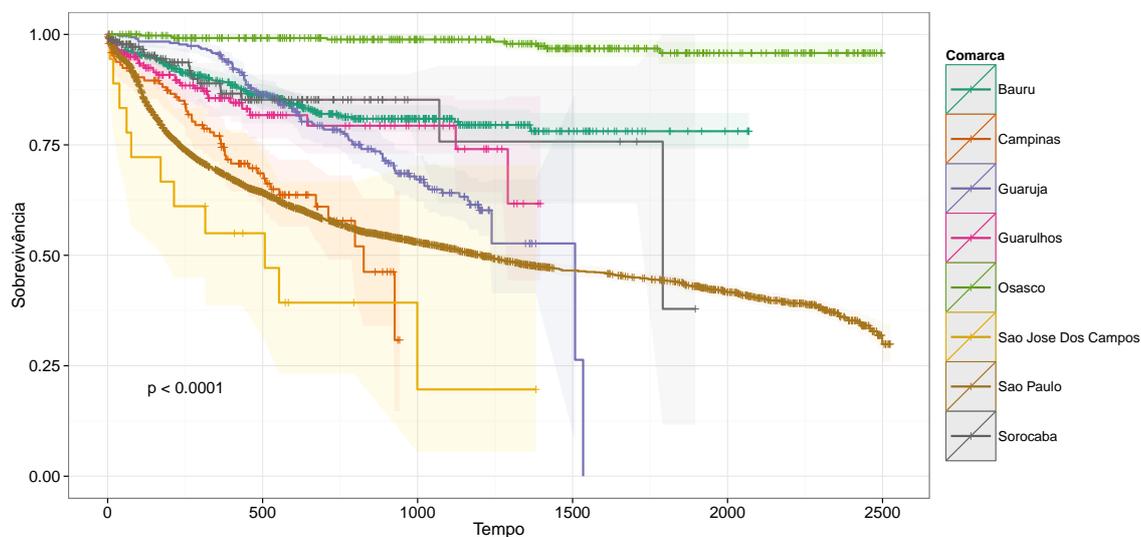


Figura 12.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança e adolescente, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual.

São Paulo, sendo os processos de medidas protetivas os de maior duração mediana. Em relação a este último, o resultado é bastante alarmante pois em várias comarcas, os processos duram mais de 3 anos em média. Como já observamos no Capítulo 3, se uma criança de dois anos demora mais três para entrar no Cadastro Nacional de Adoção, completando 5 anos de idade, suas chances de ser adotada já são bastante reduzidas.

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

Tabela 7.: Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de São Paulo, Campinas, Bauru, Guarulhos, Osasco, Guarujá, São José dos Campos e Sorocaba.

Comarca	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Bauru	308	29	1858	33			
Campinas	283	220	478	43	342	306	395
Guarujá	158	54	1474	63		1638	
Guarulhos	553	81	1773	28			
Osasco	344	29	1912	24			
São José dos Campos	262	166	803	53	404	337	484
São Paulo	4544	3288	705	11	365	350	379
Sorocaba	758	169	1647	27			

Tabela 8.: Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de São Paulo, Campinas, Bauru, Guarulhos, Osasco, Guarujá, São José dos Campos e Sorocaba.

Comarca	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Bauru	134	14	1810	54			
Campinas	145	121	505	50	372	335	434
Guarujá	80	28	1441	85		1084	
Guarulhos	78	14	1698	79			
Osasco	55	10	1566	122			
São José dos Campos	55	41	663	101	386	307	482
São Paulo	2285	1742	583	13	353	339	364
Sorocaba	223	34	1762	42			

RESULTADOS DA PESQUISA

Tabela 9.: Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de São Paulo, Campinas, Bauru, Guarulhos, Osasco, Guarujá, São José dos Campos e Sorocaba.

Comarca	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Bauru	634	99	1436	25			
Campinas	146	49	901	121	826	712	
Guarujá	308	91	1166	34	1508	1239	
Guarulhos	248	34	1329	73		1291	
Osasco	394	9	1691	8			
Sao José dos Campos	18	11	668	174	507	214	
São Paulo	8055	3173	1018	9	1208	1130	1281
Sorocaba	233	21	1433	74	1791	1791	

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

É possível notar que, mesmo dentro da comarca de São Paulo, o comportamento dos processos é bem diferente, no que diz respeito ao tempo dos processos, ao comparar as varas ou foros. As Figuras 13, 14 e 15 mostram os tempos processuais das varas dos principais foros regionais e do Foro Central Cível, para processos de adoção, perda do poder familiar e medidas protetivas. Observando os processos de adoção podemos notar que, aparentemente, o Foro Regional de Santo Amaro apresenta tempos mais elevados que os demais foros. O mesmo fenômeno é perceptível nos processos de perda ou suspensão do poder familiar. Os menores tempos, neste caso, acontecem aparentemente nos Foros de Jabaquara, Penha de França e Santo Amaro.

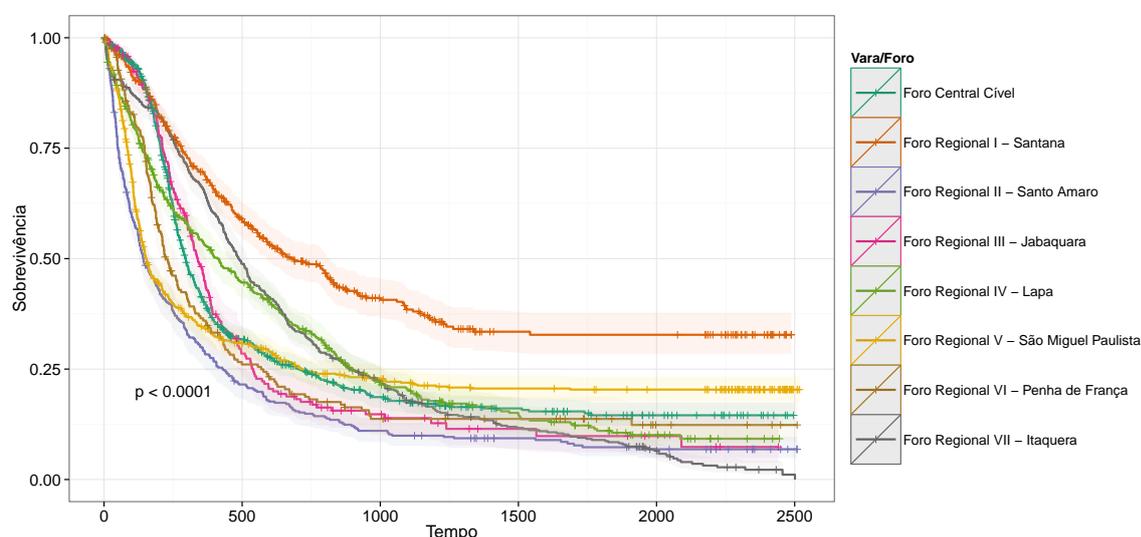


Figura 13.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual.

As Tabelas 10, 11 e 12 mostram as estimativas pontuais para as varas selecionadas. Nota-se que as medianas dos tempos de duração dos processos de perda do poder familiar e medidas protetivas são acima de um ano em todas as varas, exceto Santo Amaro e Jabaquara, e que o Foro Regional de Santana apresenta o maior tempo mediano em dentre todos os Foros, com média de tempo acima de três anos. Em relação aos processos de medidas protetivas, os tempos médios são bastante preocupantes, chegando mais de dois mil dias em Santana e São Miguel Paulista.

RESULTADOS DA PESQUISA

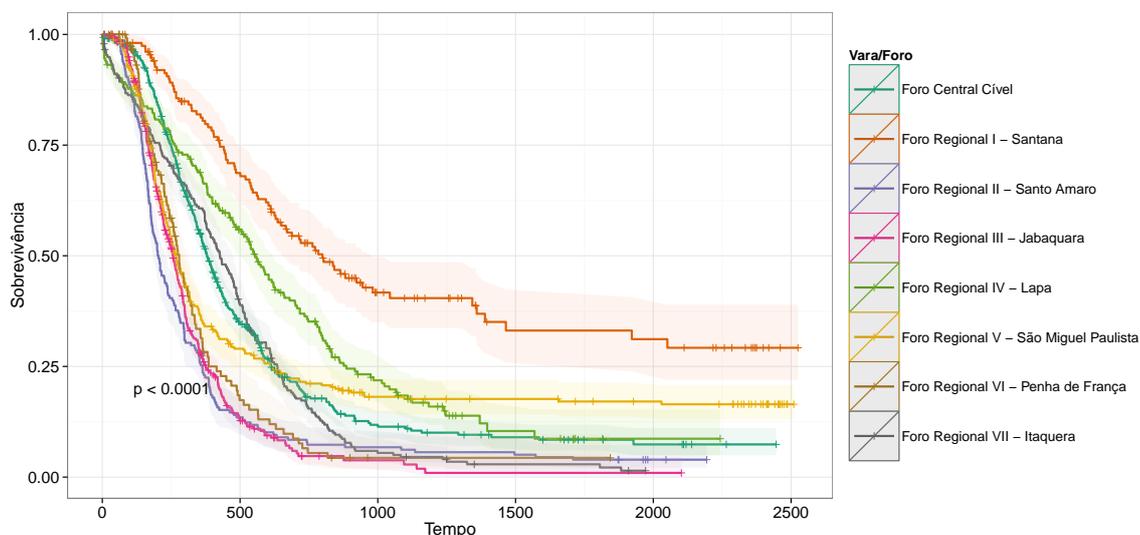


Figura 14.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual.

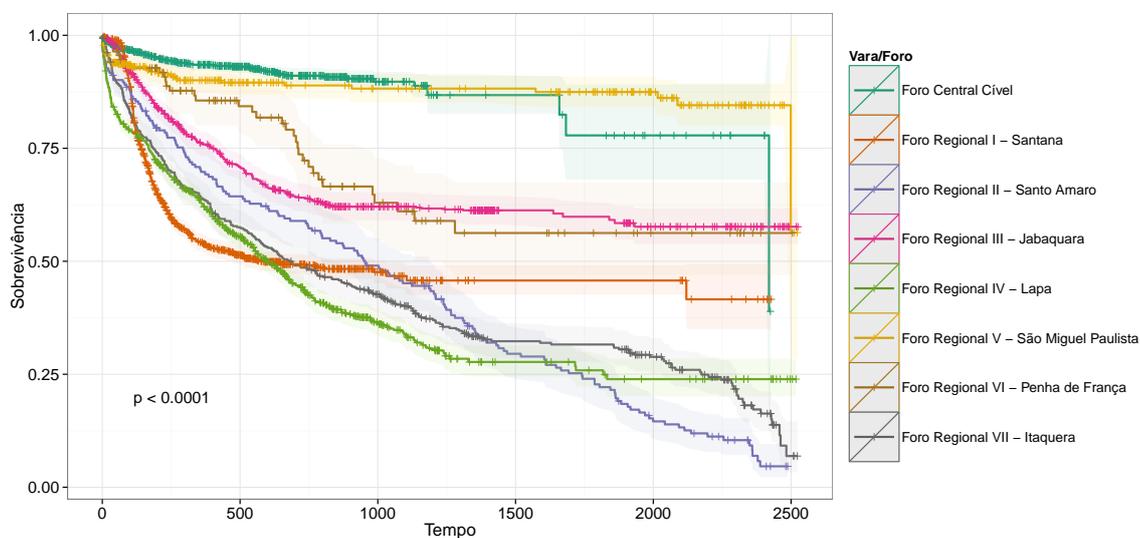


Figura 15.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual.

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

Tabela 10.: Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados, nos principais foros de São Paulo.

Vara	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Central	832	601	674	31	295	280	307
Santana	442	238	1142	54	686	588	819
Santo Amaro	374	340	418	34	143	128	179
Jabaquara	216	167	576	52	339	314	368
Lapa	505	404	684	35	410	360	476
São Miguel Paulista	671	500	683	38	153	142	170
Penha de França	206	165	572	57	225	209	267
Itaquera	483	450	676	27	487	455	521

Tabela 11.: Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados, nos principais foros de São Paulo.

Vara	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Central	449	342	570	30	380	361	406
Santana	160	84	1127	74	799	666	982
Santo Amaro	179	171	351	33	202	183	233
Jabaquara	365	286	324	19	257	237	273
Lapa	204	158	697	47	556	504	621
São Miguel Paulista	313	241	623	44	266	245	295
Penha de França	125	96	389	43	279	257	310
Itaquera	236	222	472	25	427	390	475

Tabela 12.: Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados, nos principais foros de São Paulo.

Vara	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Central	1193	89	2136	64	2420	2420	
Santana	2118	876	1260	39	586	472	1031
Santo Amaro	192	163	1038	59	954	796	1191
Jabaquara	735	264	1639	42			
Lapa	1079	637	974	37	600	554	661
São Miguel Paulista	399	42	2212	44		2499	
Penha de França	112	34	1680	112		1280	
Itaquera	442	320	1051	46	678	583	858

5.1.5.1 *Comparação de varas especializadas e não especializadas*

Pode ser interessante também identificar a importância das equipes interprofissionais e varas especializadas na condução de processos relacionados à adoção. É indiscutível o fato de que a existência de psicólogos, assistentes sociais e juízes preparados para tratar desses conflitos é benéfica para o judiciário, para as crianças e adolescentes. No entanto, gostaríamos de observar se isso se reflete nos tempos dos processos.

A partir da identificação das varas como especializadas ou não pelos nomes⁷, foi possível comparar os tempos dos processos. As Figuras 16, 17 e 18 mostram os tempos processuais de todas as varas do estado de São Paulo, comparando-se se a vara é especializada ou não em questões de infância e juventude. Como esperávamos, é possível observar que, para todas as classes processuais, os tempos dos processos são significativamente menores em varas especializadas.

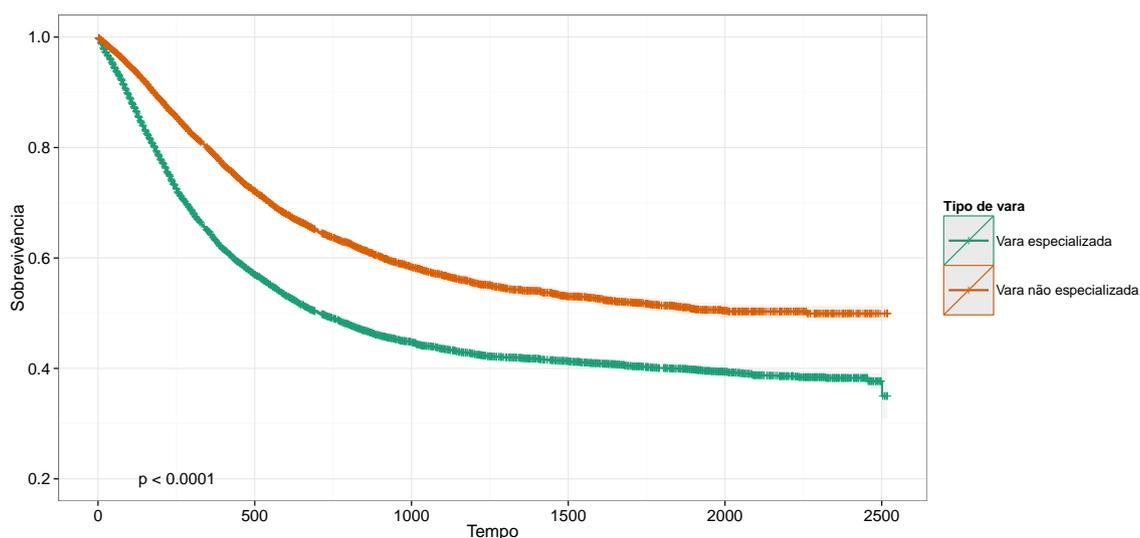


Figura 16.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

As Tabelas 13, 14 e 15 mostram os tempos médios e medianos dos processos em varas especializadas e não especializadas em infância e juventude. Assim como

⁷ Consideramos como varas especializadas as varas que possuem a expressão "juv"(juventude) no nome. Outros testes utilizando a expressão "inf"(infância), bem como a retirada de varas com a expressão "crim"(criminal) e "fam"(família) resultaram em conclusões semelhantes.

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

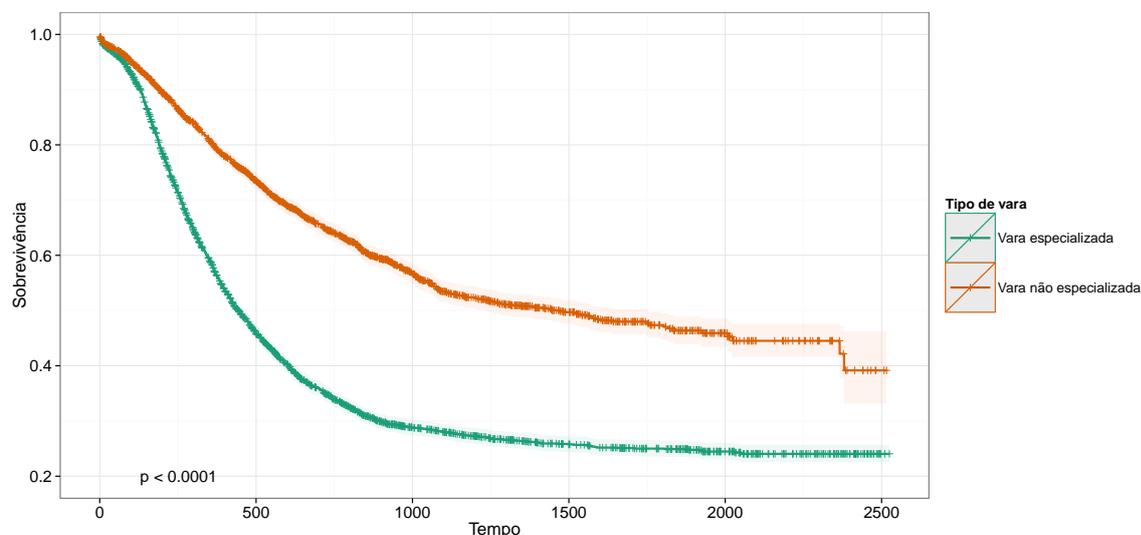


Figura 17.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

observamos nos gráficos de Kaplan-Meier, os tempos médios e medianos são menores quando as varas são não especializadas. A diferença dos tempos é mais perceptível nos processos de adoção e perda do poder familiar. Os processos de medidas protetivas apresentam tempos bastante altos nos dois casos.

Tabela 13.: Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas.

Tipo de vara	Obs.	Eventos	Média	D.P.	Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Especializada	8540	4420	1236	12	708	671	754	
Não especializada	8390	3079	1545	13	2262	1850		

RESULTADOS DA PESQUISA

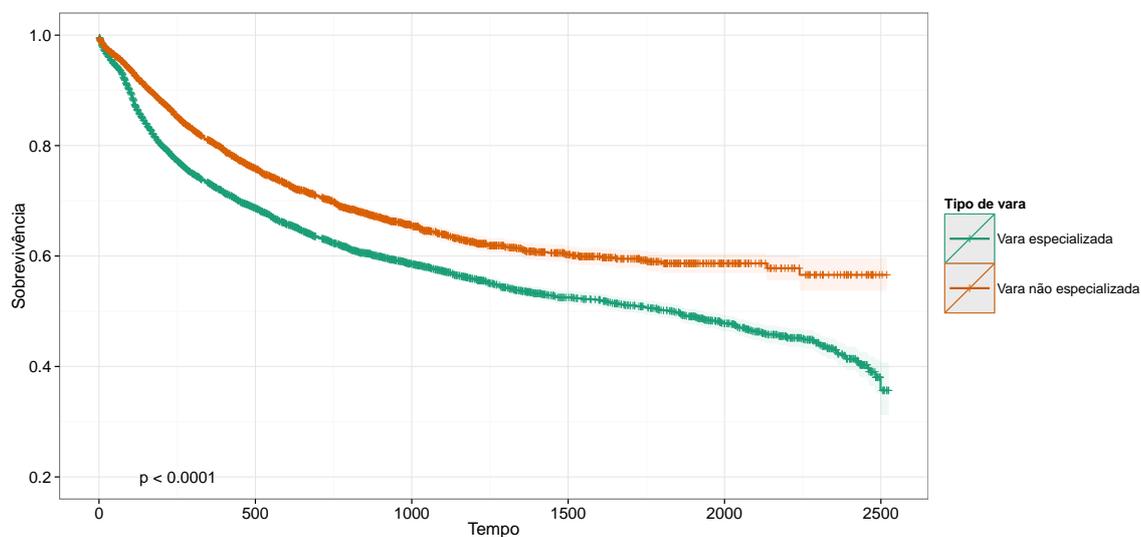


Figura 18.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança e adolescente, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

Tabela 14.: Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas.

Tipo de vara	Obs.	Eventos	Média	D.P.	Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Especializada	3526	2230	923	18	444	425	468	
Não especializada	2677	1023	1476	24	1471	1231	1756	

Tabela 15.: Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas.

Tipo de vara	Obs.	Eventos	Média	D.P.	Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Especializada	11531	3816	1470	13	1832	1672	1933	
Não especializada	7948	2044	1688	17				

5.1.5.2 *Tempo de citação*

Em São Paulo, também foi possível obter, a partir dos andamentos processuais, o tempo da distribuição até a primeira audiência dos processos. Nesta parte, adotamos a mesma abordagem que na Seção 5.1.2.1, mostrando estimativas que superestimam e estimativas que subestimam os reais tempos de citação. Enfatizamos que o tempo até a audiência superestima o tempo de citação, mas é uma boa *proxy* para este tempo, pois espera-se que após a citação, o tempo até a audiência é estável.

A Tabela 16 mostra os tempos estimados até a audiência considerando falta de informação como censura, de acordo com as comarcas com maior volume processual em São Paulo. É possível notar que as comarcas com menor tempo médio até a audiência são, aparentemente, Guarulhos e Sorocaba, e que Guarujá apresenta os maiores tempos médios, acima de dois anos.

Tabela 16.: Tabela resumo dos tempos de duração dos processos, da distribuição até a primeira audiência, nos processos de destituição do poder familiar, nas comarcas com maior volume processual em São Paulo. Observações incompletas são consideradas censuras.

	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Campinas	145	121	339	25	305	256	260
Guarujá	80	28	484	40	470	400	521
Guarulhos	78	14	233	34	102	20	132
São José dos Campos	55	41	297	29	279	214	343
São Paulo	2285	1742	316	5	254	244	263
Sorocaba	223	34	258	19	165	140	223

5.1.6 *Resultados adicionais em Santa Catarina*

O TJSC foi o único tribunal a enviar as datas das sentenças dos processos, o que permitiu calcular diretamente o tempo de tramitação processual. As Figuras 19, 20 e 52 são gráficos Kaplan-Meier do tempo da distribuição até a sentença das classes processuais de maior interesse na pesquisa. Foi feita a separação por comarca, considerando as seis comarcas com maior volume processual, a saber, Florianópolis (Capital), Joinville, Lages, Itajaí, Criciúma e Blumenau. Os gráficos mostram que, neste caso, existem semelhanças entre algumas comarcas, com exceções. Por exemplo, Lages aparenta apresentar tempos maiores nos processos de adoção, e

RESULTADOS DA PESQUISA

Itajaí aparenta apresentar maior tempo médio nos processos de perda ou destituição. Em relação aos processos de medidas protetivas, aparentemente as curvas formam dois grupos: o primeiro, mais célere, formado pelas comarcas de Florianópolis, Blumenau e Joinville, e o segundo, mais demorado, formado pelas comarcas de Itajaí, Criciúma e Lages.

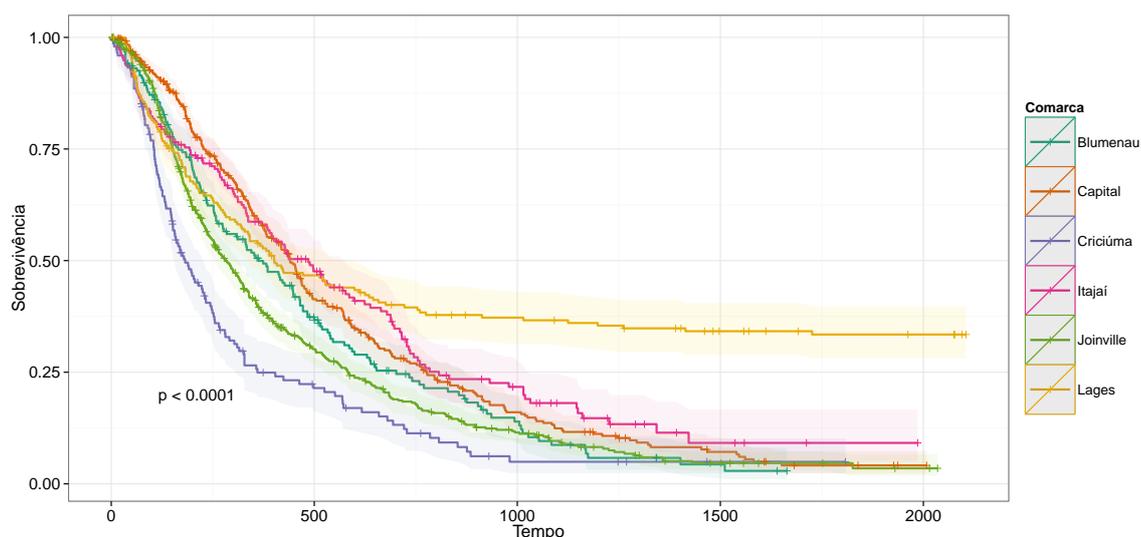


Figura 19.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual.

As Tabelas 17, 18 e 19 mostram as estimativas pontuais para as seis comarcas de maior volume processual. Em relação aos processos de perda ou suspensão do poder familiar, a comarca com maior tempo processual mediano é Lages, sendo muito semelhante a Itajaí (que carece de dados), e a comarca com menor tempo processual mediano é Florianópolis, com tempo próximo de um ano. Em relação aos processos de medidas protetivas, os tempos médios e medianos apresentam resultados mais satisfatórios que em São Paulo. Florianópolis e Blumenau têm tempos medianos abaixo de um ano.

5.1.6.1 Comparação de varas especializadas e não especializadas

Também é possível comparar as varas especializadas e não especializadas em Santa Catarina, utilizando a mesma metodologia de São Paulo. As Figuras 22, 54 e 24 mostram os tempos processuais de todas as varas do estado de Santa Catarina,

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

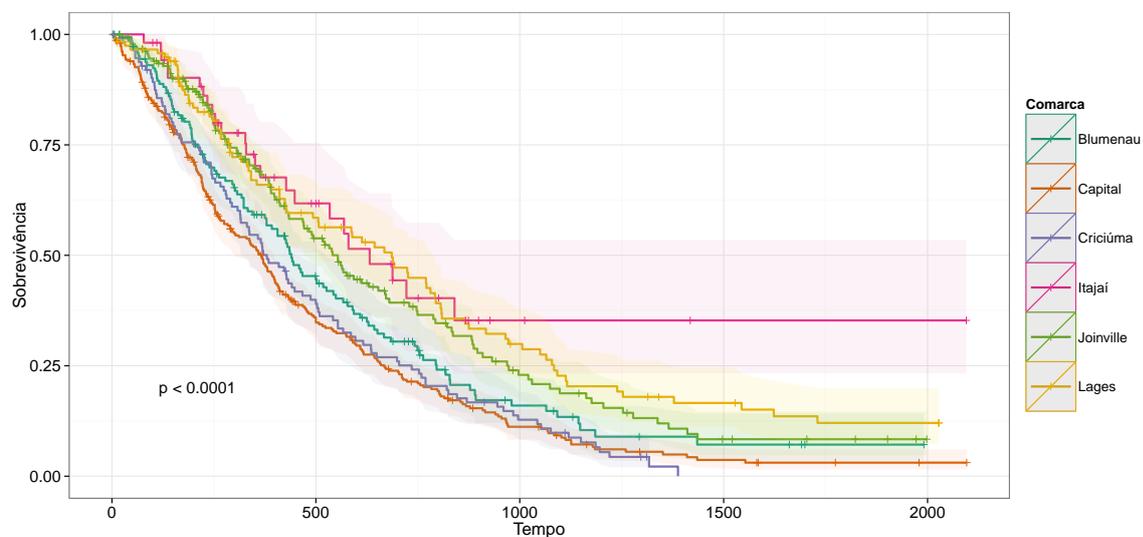


Figura 20.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual.

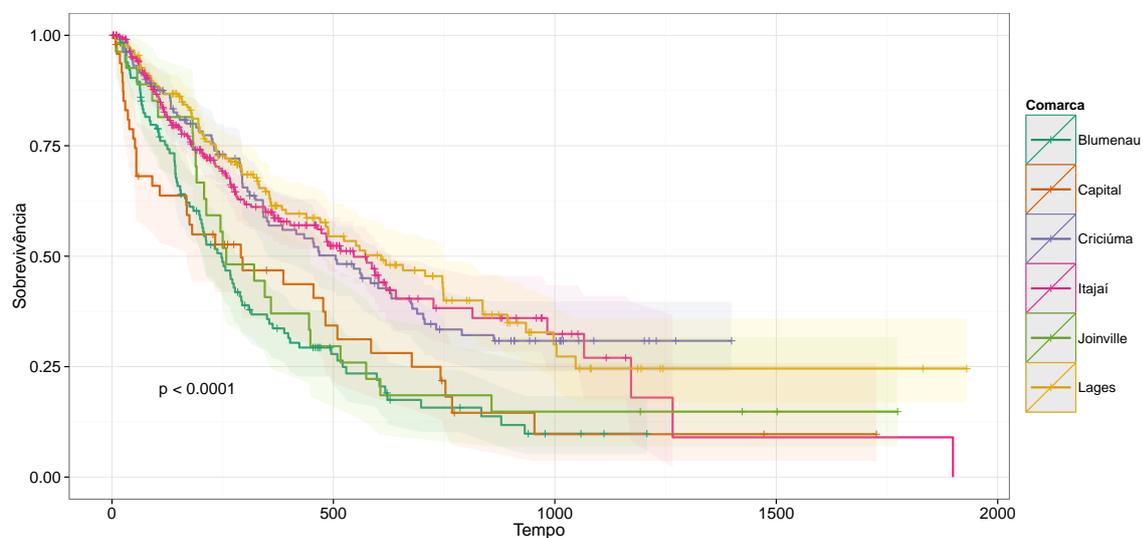


Figura 21.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual.

Tabela 17.: Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages.

Comarca	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Blumenau	193	151	495	35	363	308	447
Capital	368	286	578	27	440	410	469
Criciúma	148	126	348	40	182	156	229
Itajaí	175	130	626	48	485	395	577
Joinville	519	427	451	22	283	254	315
Lages	198	124	878	61	401	340	599

Tabela 18.: Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages.

Comarca	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Blumenau	150	109	590	48	440	392	526
Capital	298	253	482	27	367	303	398
Criciúma	114	105	488	35	380	331	467
Itajaí	53	24	988	135	632	534	
Joinville	185	120	702	47	554	471	653
Lages	118	81	785	62	686	506	792

comparando-se se a vara é especializada ou não em processos relacionados à infância e juventude. Os gráficos mostram um resultado surpreendente: em Santa Catarina, os tempos são maiores nas varas especializadas, para processos de adoção e perda do poder familiar. Para processos de medidas protetivas, a diferença não é estatisticamente significativa.

As Tabelas 20, 21 e 22 mostram os tempos médios e medianos dos processos em varas especializadas e não especializadas em infância e juventude. Como pode ser observado nos gráficos de Kaplan-Meier, os tempos médios e medianos são semelhantes, mas ligeiramente mais demorados nas varas especializadas. Nos processos de medidas protetivas, o tempo é maior nas varas não especializadas. Estes resultados são diferentes dos resultados observados no estado de São Paulo. Apesar das diferenças notamos que os tempos médios e medianos dos processos são bem menores com relação aos resultados obtidos com a extração de dados do TJSP.

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

Tabela 19.: Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados e somente para as comarcas de Blumenau, Florianópolis, Criciúma, Itajaí, Joinville e Lages.

Comarca	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Blumenau	118	87	427	53	247	204	289
Capital	48	35	458	84	291	169	482
Criciúma	133	74	778	66	505	354	631
Itajaí	340	122	671	61	546	473	641
Joinville	27	23	506	106	258	208	448
Lages	175	86	775	63	608	488	749

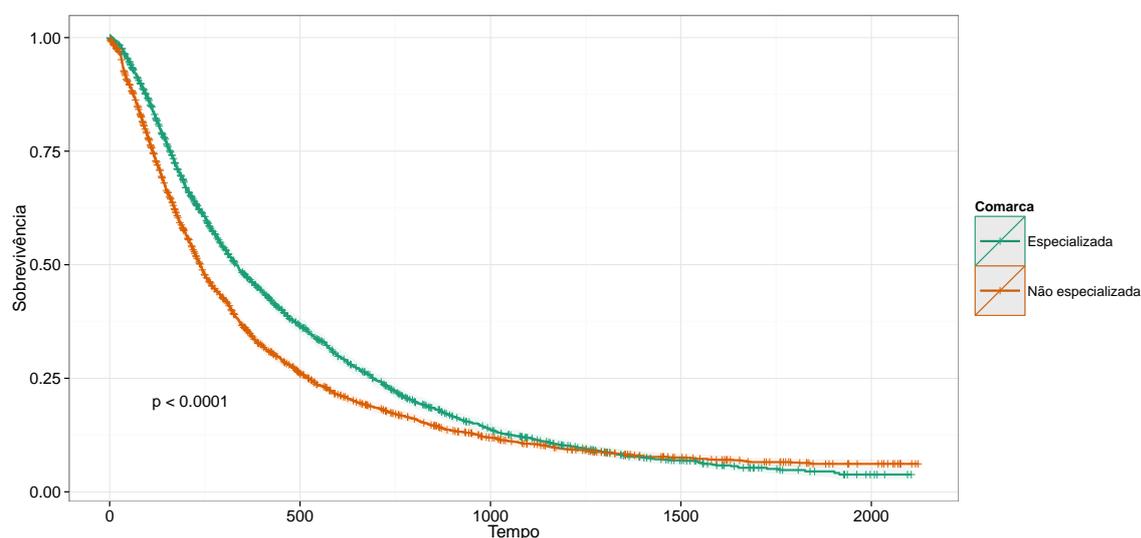


Figura 22.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

Tabela 20.: Tempos médios e medianos dos processos de adoção, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas.

Tipo de vara	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Especializada	2387	1898	514	11	333	315	350
Não especializada	3138	2607	446	10	238	229	246

RESULTADOS DA PESQUISA

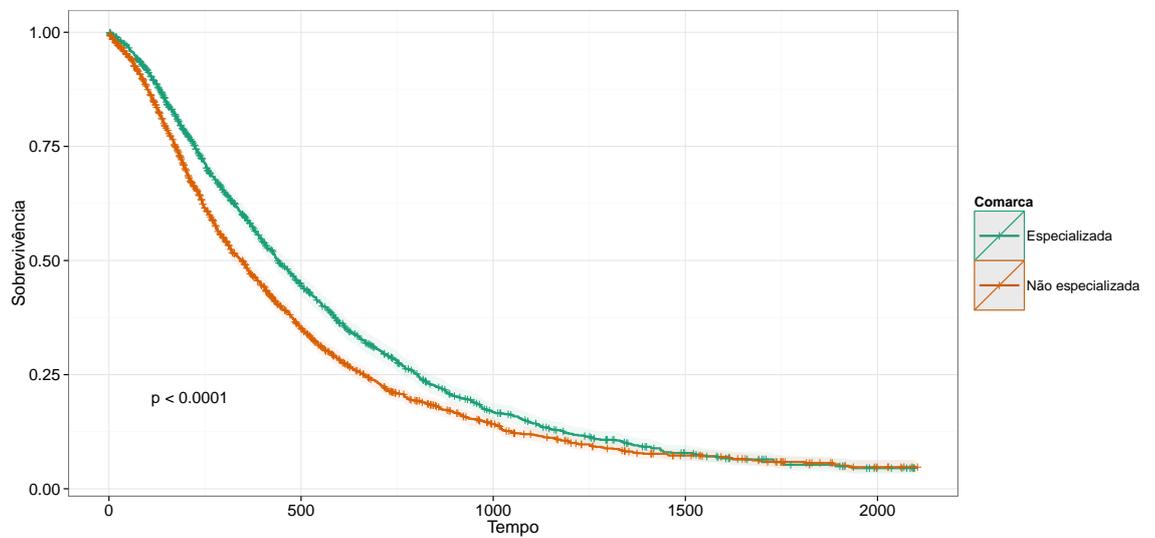


Figura 23.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

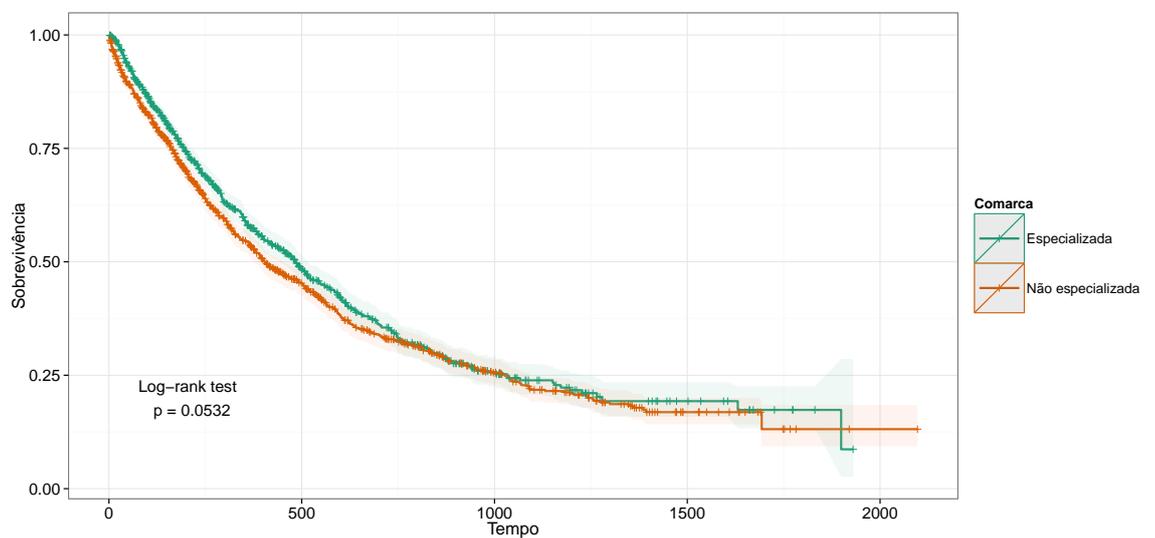


Figura 24.: Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

5.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

Tabela 21.: Tempos médios e medianos dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas.

Tipo de vara	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Especializada	1478	1105	597	15	440	424	468
Não especializada	2053	1559	519	13	347	321	361

Tabela 22.: Tempos médios e medianos dos processos medidas protetivas à criança e adolescente, baseados nas extrações de dados, comparando varas especializadas e não especializadas.

Tipo de vara	Obs.	Eventos	Média	D.P. Média	Mediana	Lim. Inf.	Lim. Sup.
Especializada	1113	555	717	29	484	445	516
Não especializada	1243	724	673	25	404	379	453

5.2 ATUAÇÃO DO JUIZ E EQUIPE INTERPROFISSIONAL

As atuações dos juízes e das equipes interprofissionais das varas foram avaliadas através de questionários construídos pela ABJ. As entrevistas de todas as regiões estão organizadas dentro da mesma base de dados. Nas subseções abaixo, apresentaremos um resumo de todas as fichas preenchidas pelos pesquisadores. Informações mais completas constam nos relatos das visitas realizadas no Apêndice A.

As entrevistas foram realizadas presencialmente com 36 profissionais, sendo 10 assistentes sociais, 10 juízes, 8 psicólogas e 8 promotores. Todos encarecidamente aceitaram os convites feitos pela ABJ ou se voluntariaram para participar.

Todos os entrevistados foram submetidos ao mesmo questionário, que tem como objetivo retirar impressões dos profissionais a respeito do sistema de adoção, especialmente em relação ao tempo dos processos relacionados à adoção. Os campos foram agrupados em nove grupos:

- i. Perguntas iniciais, que buscam obter informações básicas dos profissionais, que foram omitidas.
- ii. Visão dos profissionais em relação à estrutura das varas.
- iii. Opiniões sobre os abrigos nas regiões pesquisadas.
- iv. Questionamentos sobre a obrigatoriedade do Cadastro Nacional de Adoção.
- v. Questionamentos sobre o processo de adoção.
- vi. Opiniões dos profissionais em relação às modalidades de acolhimento.
- vii. Questionamentos sobre os processos de suspensão do poder familiar e medidas protetivas.
- viii. Questões direcionadas sobre as hipóteses da pesquisa.
- ix. Opiniões sobre os conselhos tutelares nas regiões pesquisadas.

Os resultados dessa parte da pesquisa têm como objetivo auxiliar na parte qualitativa, funcionando como guias para possíveis propostas de soluções, e não devem ser tomados para fins de inferência sobre a opinião dos profissionais no Brasil. Em complemento aos resultados apresentados, pode ser relevante analisar as entrevistas na íntegra, que constam no sistema web da ABJ.

5.2.1 *Sobre as varas*

Quando questionados sobre o número ideal de profissionais atuantes na vara, todos os entrevistados que optaram por responder afirmaram que o quadro atual das respectivas varas onde trabalham carecem de profissionais. No Rio Grande do Sul, por exemplo, há uma equipe técnica única, desde 2010, denominada Central de Atendimento Psicossocial Multidisciplinar (CAPM), que atende a todas as varas que necessitam de serviços sociais, como família, infância e criminal. A juíza Vera Lúcia Delboni avalia: "Essa equipe, constituída para aliar os poucos recursos, apesar de muito atuante, não é suficiente para suprir as necessidades". Os profissionais alertaram da necessidade de contratação entre 2 até 15 pessoas para atendimento das demandas.

Também foram feitas perguntas específicas sobre o número de psicólogos e de assistentes sociais. Nestes casos, as opiniões se mantêm. No TJSC, por exemplo, um estudo⁸ apurou a necessidade de contratação de 10 psicólogos na comarca de Florianópolis. Em relação aos assistentes sociais, os números variaram de 1 a 11.

Quanto aos gabinetes de atendimento, as opiniões são sensivelmente diferentes por cargos. Juízes, psicólogos e promotores dividem opiniões, mas os assistentes sociais são taxativos na insuficiência e na má qualidade das instalações. As críticas atingem até mesmo a higiene do local.

Finalmente, grande parte dos profissionais afirmaram que não possuem ou desconhecem sobre um orçamento específico para manutenção das equipes interprofissionais. A única vara que reconheceu tal orçamento foi a vara de infância e juventude do Distrito Federal.

5.2.2 *Sobre os abrigos*

Em relação aos abrigos, os resultados pareceram apresentar diferenças regionais. Os retornos mais positivos foram de profissionais de Santa Catarina, que estimaram visitas mensais em torno de três abrigos, além de visitas conforme necessidade. Em São Paulo, os relatos flutuaram entre 6 (seis) meses e 1 (um) ano de retorno ao mesmo abrigo, devendo-se ao grande número de abrigos existentes. Já para Rio Grande do Sul, os entrevistados alegaram irregularidade das visitas. No Rio de Janeiro as visitas são regulares e a juíza Ivone Caetano cita a "Sineat",

8 A entrevistada não soube informar, e não conseguimos encontrar o referido estudo.

RESULTADOS DA PESQUISA

equipe específica para realizar visitas conforme necessidade do abrigo. No Pará, as visitas são trimestrais. Em Recife, há visitas 2 vezes por mês, e visitas bimestrais da promotoria.

A avaliação geral dos abrigos não foi positiva. Nenhum entrevistado classificou como ótima a situação dos abrigos, a maioria ponderou ser regular, com muito a ser melhorado.

Tabela 23.: Avaliação dos abrigos

Local	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
RJ	1	0	0	0	0
RS	0	0	2	3	0
SC	0	0	0	2	0
SP	0	2	9	2	0
PE	0	0	3	0	0
PA	0	0	3	1	0
DF	0	0	3	1	0
MG	0	2	1	1	0
Total	1	4	21	10	0

Além de aumento de salário, investimentos em estruturas, novas instalações e profissionalização, as seguintes sugestões foram fornecidas para o aprimoramento dos abrigos:

- Investimento na formação do adolescente.
- Maior ocupação e atividades dos abrigados fora do turno escolar.
- Separação das crianças por idade.
- Preparo psicológico de adolescentes próximos dos 18 anos.
- Investir para que as equipes dos abrigos sejam mais fixas, pois a alta rotatividade causa prejuízo para as crianças e adolescentes.

As condições salariais dos técnicos e a situação precária e pequena das instalações foram os problemas mais citados.

5.2.3 *Sobre os conselhos tutelares*

Os Conselhos Tutelares são os detentores das críticas mais duras feitas nas entrevistas. Até mesmo entre os que classificaram com "Bom"houve o consenso de que falta capacitação/treinamento/preparo. Outros defeitos apontados foram: falta de motivação e estímulo; alta rotatividade dos cargos; viés político (usam o cargo como "degrau político"); e até mesmo o desconhecimento das próprias competências e funções.

Tabela 24.: Avaliação dos Conselhos Tutelares

Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
11	4	15	6	0

A juíza Brigitte May exemplifica os perigos da falta de capacitação: "Algumas vezes, a atuação de um conselheiro tutelar é precipitada em razão da ausência de capacitação específica (por exemplo: atendendo a uma denúncia, retira imprudentemente a criança da família e encaminha ao abrigo)."

5.2.4 *Sobre o CNA*

Assim como os abrigos, o Cadastro Nacional de Adoção (CNA), em relação à qualidade do sistema, não foi muito popular quanto ao seu desempenho, tendo a maioria dos entrevistados classificado como regular.

Tabela 25.: Avaliação do sistema CNA.

Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
7	5	21	3	0

Em contrapartida, sua operação ainda é vista como necessária pela maioria. Além disso, aqueles que se colocaram contra à obrigatoriedade do Cadastro motivaram suas posições com as mesmas críticas daqueles que foram a favor. Ambos os lados alegam que o sistema é desatualizado e pouco intuitivo. A juíza Brigitte Remor de Souza May, contrária a obrigatoriedade, critica que "o sistema do CNA não é intuitivo, parece estar desatualizado e com pouco cruzamento de informações.", enquanto que a assistente social Eloise Silva Teles de Menezes, a favor da

obrigatoriedade, concorda ao listar o que é preciso melhorar: "atualização mais rápida e melhorar muito o sistema de busca e filtros.". A Tabela 26 mostra que a maioria dos entrevistados entende o sistema como burocrático, mas necessário.

Tabela 26.: Opinião sobre a obrigatoriedade do CNA.

Cargo	Desnecessário	Burocrático, mas necessário	Necessário
Assistente Social	0	6	4
Juiz	1	6	3
Promotor	2	3	3
Psicólogo	1	4	3
Total	4	19	13

A necessidade do CNA está condicionada a uma série de melhorias que a faria efetivamente útil. A maioria dos problemas que receberam sugestão de melhoria está ligada a questões técnicas e de sistema, com disfunções na sua operação. A assistente social Eloise Silva Teles de Menezes afirma que os problemas de atualização do sistema do CNA chega até a atrasar o andamento do processo (de adoção).

A lista abaixo compila as sugestões direcionadas aos pontos fracos do CNA na atualidade.

- Aumentar leque de informações registradas (como doenças não tratáveis).
- Melhorar qualidade dos registros (estrutura e armazenamento de dados).
- Aprimorar o sistema de buscas (adicionar filtros e cruzar informações com mais eficiência).
- Regionalizar busca.
- Atualizar o sistema com mais rapidez.
- Tornar mais intuitivo e menos burocratizado.
- Inserir estatísticas e ferramentas auxiliares.
- Realizar programas de treinamento dos usuários.
- Interligação dos cadastros nacionais e internacionais.

Problemas conceituais também foram alvos de crítica. Mônica Gonçalves Fonseca, Psicóloga de Belo Horizonte, por exemplo, afirma que o próprio questionário para pretendentes é utilizado de forma inadequada, através de perguntas feitas na forma negativa. A respeito da centralização do cadastro, a juíza Brigitte menciona o uso frequente do sistema CUIDA⁹ (específico do TJSC) como complemento ao CNA, que tem como finalidade justamente agilizar o encaminhamento das crianças e adolescentes para a adoção, além de investir esforços em construir sistemas de inscrição de pretendentes que evitem redundâncias e multiplicidade de pedidos. Na mesma direção, a promotora Vera Cecília Moreira, também contrária à obrigatoriedade, sugere descentralizar o cadastro para cada Fórum a fim de descongestionar dependências do CNA.

Um segundo ponto, tocado pela juíza Ivone Caetano foi a falta de aderência à realidade dos casos induzida pela obrigatoriedade do CNA.

“O CNA deveria desempenhar um papel apenas complementar, pois há fatores atinentes à realidade do processo de adoção de cada criança que não é levado em consideração pelo Cadastro, apesar dele ser usado.”

Para a juíza, a as filas para adoção não podem ser determinantes e acabam servindo mais aos interesses de quem adota do que aos interesses e necessidades das crianças e adolescentes.

5.2.5 *Sobre as modalidades de acolhimento*

Ficou patente que a modalidade de famílias acolhedoras não vingou. Das comarcas visitadas, somente em Belo Horizonte o programa está ativo apenas com 5 famílias. Adicionalmente, onde se tentou, o programa falhou. Apesar disso, a viabilidade do projeto foi defendida para adolescentes. O promotor Yuri Castiguite apontou, ainda, como a única solução para crianças com mais de 10 (dez) anos de idade. A juíza Dora Martins frisa a importância da aplicação do projeto mediante supervisão técnica do Estado dessas famílias.

Quando questionados sobre a necessidade de criação de campanhas de conscientização para famílias se candidatarem a acolhedoras, os entrevistados sugeriram

⁹ Segundo a Corregedoria Geral da Justiça de Santa Catarina, o CUIDA é um sistema de informações acerca de pretendentes à adoção, inscritos e habilitados em Santa Catarina, de entidades de abrigo e de crianças e adolescentes abrigados ou em condições de colocação em família substituta (cgj.tjsc.jus.br/ceja/cuida.htm).

cautela. São a favor desde que haja um projeto adequado e com regras em claras quanto aos direitos e deveres. Salientaram a delicadeza da questão e a necessidade por parte da família da plena ciência do seu papel. Em Belo Horizonte, a opinião preponderante é a de que o programa seja direcionado à adolescentes em risco, pois estes já tem chances muito reduzidas de adoção.

5.2.6 *Sobre o processo de adoção*

Do ponto de vista legal, os entraves do processo de adoção convergiram à sua burocracia. Os muitos recursos interpostos pela Defensoria Pública, a demora na busca de genitores (quando a criança ainda não está destituída) e demais burocracias causadas por barreiras culturais em relação às relações pessoais (adoções prontas, nas quais a mãe escolhe o adotante) fazem do processo de adoção um procedimento mais moroso do que o satisfatório. "A lei é bem pensada, a burocracia deixa lento", completa a promotora Vera Cecília Moreira. O juiz Reinaldo Cintra Torres Carvalho vê que os problemas do processo de adoção são pequenos quando comparados aos de processo de destituição do poder familiar e que é lá que encontra-se o gargalo. A opinião é compartilhada em Belo Horizonte.

Uma última questão que causa maiores burocracias é a da falta de instrução e rigor dos atores envolvidos. A maioria dos profissionais envolvidos no processo de adoção, segundo a juíza Ivone Caetano, não apresentam a sensibilidade necessária para atuar. Acaba havendo uma falta de conhecimento do tema, legalismo e tecnicismo excessivos. O que se expressa, muitas vezes, através de muitos atos processuais e recursos que prejudicam os menores.

Quanto aos recursos humanos e materiais, o apelo é para mais profissionais, melhor preparo técnico e por uma rede pública funcional. Existe a necessidade de aprimorar a abordagem tanto com famílias de origem quanto com adotantes. Não existem programas efetivos nem para informar os pretendentes e nem para mães usuárias de drogas (fator presente na esmagadora maioria dos casos de destituição), segundo os relatos.

Para o processo de adoção, sugestões penderam para o lado do fortalecimento do contingente técnico e do maior prestígio das Varas de Infância e Juventude. Abaixo segue uma lista das recomendações fornecidas:

- Mais profissionais.

- Agilizar a guarda da criança e cumprir prazos.
- Evoluir o diálogo entre juízes, setor técnico e promotoria.
- Aprimorar os cursos com adotantes.
- Reduzir a insistência em manter as famílias biológicas, permitindo assim a destituição para que se possa fazer a adoção.
- Criação de uma vara especializada somente em adoção e destituição.

Reivindicações de cunho legal também foram feitas:

“Família destituída não deve reabilitar-se depois de um prazo. Pai abusador não deve ter direito a visita.”

– Mônica de Barros, Psicóloga.

“O princípio que norteia o processo, ou seja, a busca pela família biológica deveria ser relativizado, de acordo com a sensibilidade do juiz e demais profissionais, além de se acabar com a ditadura do CNA.”

– Dra. Ivone Caetano, Juíza.

Outro aspecto, o da possibilidade de retratação da mãe ou pai até a data da publicação da sentença de adoção é considerado um retrocesso.

5.2.7 *Sobre o processo de afastamento e de destituição*

As crianças que participam de processos de afastamento e destituição do poder familiar compartilham três principais características: muitos irmãos, famílias desestruturadas e pais dependentes químicos (especialmente de crack). Muitos deles vêm de família de origem pobre e suas idades são das mais diversas, a maioria na faixa de 0 a 6 anos.

Dentre as opções oferecidas no questionário (Citação, Trabalho da equipe interprofissional, Trabalho do MP, Decisão do juiz e outros), as fases que mais afetam o tempo total do processo mais votadas foram Citação e Trabalho da equipe interprofissional (Tabela 27). Esta segunda foi justificada pela grande demanda, falta de contingente técnico e por ser um trabalho profundo e cuidadoso. O trabalho do MP e do magistrado pareceu não ser problema, a maioria respondeu que não

há dificuldades nas fases atribuídas ao MP ou ao magistrado. Porém, um dos pesquisadores relatou que, ao questionar sobre as dificuldades do MP em lidar com processo de destituição (principalmente em relação aos prazos), houve uma reação comum que demonstrou certa falta de sintonia entre magistrado, equipe interprofissional e a visão do MP sobre a condução do processo (de adoção em geral). Quanto ao resultado "outros", a maioria dos profissionais atacaram a defensoria pública como grandes inimigos para tramitação dos processos de destituição.

Houve críticas ao excesso de atos processuais e volume de trabalho elevado em relação a estes processos.

Tabela 27.: Opiniões das fases que mais afetam o tempo total do processo de destituição e afastamento. Questão de múltipla escolha.

Fase	Votos
Citação	21
Trabalho da equipe interprofissional	14
Trabalho do Ministério Público	6
Decisão do Juiz	1
Outros	11

5.2.8 Sobre as hipóteses da pesquisa

Já antecipando o problema da fase de citação, uma das perguntas foi relacionada à tentativas de redução no tempo de citação. As respostas foram em sua maioria afirmativas (Tabela 28), mas com ressalvas. Para reduzir o tempo de citação, seria necessário aumentar a infraestrutura e a quantidade de profissionais nas varas. Os motivos das opiniões negativas a proposta de melhorias no procedimento de citação foram falta de gente especializada e a possível interferência no princípio do contraditório. Mesmo assim, alguns profissionais sugeriram que seria positiva uma diminuição no número de tentativas para citação.

Quando indagados sobre a possibilidade do estabelecimento de um prazo para se configurar objetivamente o abandono, apoiaram, mas sempre mediante a possibilidade de avaliação das condições gerais do caso. Para alguns profissionais, dois meses sem visitas, por exemplo, já seria configurado abandono. O uso do

Tabela 28.: Com melhorias no procedimento de citação (atalhos para citação por edital, aumento da tecnologia, comunicação das varas, etc), os processos de afastamento e destituição do poder familiar nessa vara seriam mais céleres?

Resposta	Votos
Não	7
Sim	24
Não soube opinar	5

telegrama e não apenas da carta, que pode demorar até 20 dias, foi uma outra proposta de complemento à ideia apresentada.

A hipótese de mais profissionais compondo o corpo técnico atuante no processo de destituição foi mais aderente às opiniões dos entrevistados, mas fizeram ressalvas de que o número de profissionais está longe de ser o único fator que acarreta em demora.

Tabela 29.: Se a equipe interprofissional tivesse mais pessoas, os processos de afastamento e destituição do poder familiar nessa vara seriam mais céleres?

Resposta	Votos
Não	1
Sim	30
Talvez	5

Foi perguntado também se existia preferência em relação às duas alternativas. As opiniões se dividiram quase igualmente. O resultado sugere que a aplicação de ambas as propostas seria desejável.

Tabela 30.: Das melhorias sugeridas acima, qual seria mais eficaz?

Resposta	Votos
Citação	15
Mais profissionais	17
Ambas ineficazes	4

5.3 ABORDAGENS DAS MODALIDADES DE ACOLHIMENTO

As modalidades de acolhimento existente e atualmente reconhecidas são o acolhimento institucional (abrigamento), o acolhimento em família substituta (adoção) e a família acolhedora (que obtém a guarda de uma ou mais crianças ou adolescentes, mas não há adoção). É intuitivo afirmar que, do ponto de vista da criança ou adolescente, uma família substituta de qualidade é a melhor opção, e que o acolhimento institucional não é um ambiente adequado. No entanto, pouco se sabe sobre as famílias substitutas, que são praticamente inexistentes no Brasil.

Por esse motivo, daremos ênfase ao estudo desta modalidade de acolhimento, baseando-se em pesquisas sobre o tema e experiências nas visitas. O objetivo é identificar em quais casos essa alternativa seria válida, e de que forma ela poderia ser incluída na realidade brasileira.

Ainda nessa seção, adicionamos algumas impressões de diretores de abrigos que foram entrevistados, visando compreender, do ponto de vista dos próprios abrigos, como é o acolhimento institucional.

5.3.1 *Melhores práticas para modalidades de acolhimento*

A Lei n. 12.010/09 incluiu no artigo 101, inciso VIII como mais uma medida de acolhimento, a "Família Acolhedora", além das entidades de atendimentos já existentes.

Neste tipo de acolhimento a criança ou adolescente passa a ter um modelo de família em que possa se espelhar. Entretanto, no Brasil este tipo de acolhimento ainda é muito baixo. De acordo com os dados do CNJ (5/2014) existem hoje por volta de 730 crianças e adolescentes vivendo com essas famílias.

O maior número de famílias acolhedoras encontra-se no Paraná no Rio de Janeiro. De acordo com os dados do CNCA, esta modalidade está implementada em apenas 283 municípios e contam no total com apenas 381 famílias cadastradas.

Essas famílias recebem em média o equivalente a um salário mínimo por criança acolhida e eventualmente, isenção do IPTU.

No entanto, a implementação dessa medida de acolhimento requer muitos cuidados e preparo por uma equipe de psicólogos e assistentes sociais, pois não devem ter a intenção de adotar a criança acolhida, embora não haja proibição na lei em relação à adoção.

Segundo informações colhidas dos profissionais das varas, o tempo de permanência não deve ultrapassar 2 anos. Tanto as crianças e adolescentes acolhidos quanto as famílias acolhedoras devem ser constantemente preparados para que a separação ocorra sem traumas.

Esta medida tem como benefício, o fato de que a criança fica abrigada em uma família e passa a ter um cuidado específico. O custo a princípio, também é bem menor em relação a uma entidade de atendimento.

Porém ainda não é uma solução bem vista por muitos magistrados e psicólogos. Por ser uma atividade remunerada, teme-se que muitas famílias cadastrem-se apenas pelo dinheiro que será recebido. Também não há profissionais suficientes para fazer o acompanhamento necessário.

Outro ponto questionado é o momento da separação, pois se tanto a família, quanto a criança não forem bem orientados durante toda a permanência neste tipo de acolhimento a separação pode acarretar mais um trauma, principalmente para a criança ou adolescente.

Há quem defenda este tipo de acolhimento principalmente para adolescentes (com menor chance de adoção) dentro da família estendida, pois desta forma a separação tende a ser menos traumática, já que o parentesco sempre existirá. Outros estudiosos são totalmente contrários, por não acreditarem na eficácia da orientação e no risco dessas famílias se cadastrarem apenas para fins financeiros.

5.3.2 *Entrevistas com diretores de abrigos*

Por conta de dificuldades no agendamento de visitas, que priorizaram as atividades nas varas, apenas duas diretoras de abrigo foram entrevistadas, em Joinville-SC, ainda na fase preliminar da pesquisa, e em Brasília-DF. Incluiremos neste tópico as impressões da diretora de abrigo de Brasília.

A visita teve como objetivos compreender a impressão dos abrigos em relação ao Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA), a relação do abrigo com a vara de infância e juventude e a existência de famílias acolhedoras na região. Os resultados obtidos foram a já conhecida inexistência de família acolhedora, o bom relacionamento com as varas (sem atritos), e a avaliação do CNCA como bom, burocrático, e necessário. Como sugestão para melhora do CNCA, a pedagoga sugeriu que, a partir dos 7 anos de idade, a adoção fosse priorizada, pois as chances de adoção caem e a criança acaba se tornando uma "filha do abrigo".

Além disso, houve mais críticas aos conselhos tutelares, principalmente em relação à politização. O abrigo em questão não carecia de profissionais para a gestão da instituição.

5.4 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO SISTEMA DE ADOÇÃO

Esta seção faz a ponte entre os resultados da pesquisa e as propostas para aprimoramento do sistema de adoção. Nos resultados anteriores, já identificamos que o tempo de citação, a atuação da defensoria pública e a dificuldade do trabalho das equipes interprofissionais são aspectos que podem influenciar negativamente no tempo de tramitação dos processos de perda do poder familiar, que por sua vez podem impactar na idade de disponibilização das crianças no Cadastro Nacional de Adoção.

Neste capítulo, vamos aprofundar um pouco este tema na Seção 5.4.1, realizando um estudo de simulação sobre o CNA, buscando avaliar qual seria o impacto da redução do tempo médio dos processos de destituição do poder familiar na quantidade de crianças que entram no CNA e atingem a maioridade. Espera-se que, quanto menor o tempo médio desses processos, e assumindo várias premissas, a proporção de crianças que atingem maioridade também caia.

Além do estudo de simulação, apresentaremos, na Seção 5.4.2, iniciativas observadas que entendemos serem válidas para auxiliar no sistema de adoção como um todo, com base nas visitas às varas. Nesta Seção, o foco principal é na celeridade dos processos relacionados à adoção, o que dará entrada ao capítulo das propostas de aprimoramento do sistema de adoção no Brasil.

5.4.1 *Um breve estudo de simulação*

Nas seções anteriores pudemos obter algumas evidências empíricas de que a demora dos processos de destituição do poder familiar poderia ser um agente causador do elevado número de crianças com idade avançada no Cadastro Nacional de Adoção. No entanto, nada foi dito sobre qual é o impacto do tempo desses processos na adoção das crianças no CNA.

A ideia desta subseção é criar um modelo simples do sistema de adoção, baseado somente na idade das crianças ou adolescentes e idades preferidas pelos pretendentes, e simular alguns cenários, modificando os tempos de tramitação

dos processos de destituição do poder familiar. Mais especificamente, o objetivo seria verificar se uma redução no tempo médio do processo de destituição poderia reduzir de forma significativa o número de crianças abrigadas que atingem a maioridade antes de serem adotadas.

Este breve estudo não deve ser entendido com uma previsão do que aconteceria com o sistema de adoção caso ocorram mudanças legislativas ou administrativas, e sim como uma tentativa de compreender melhor os mecanismos do sistema de adoção no Brasil.

Primeiramente, vamos partir da premissa de que somente a idade é considerada ao realizar um *matching*. Além disso, assumiremos que todo *matching* gera uma adoção (ou seja, não existem casos com adoção indeferida ou devolução de crianças). Vamos assumir também que o tempo é discreto (por exemplo, dias, meses, semestres, anos) e que a entrada ou saída de crianças do CNA acontece nesses instantes.

Dessa forma, o número de crianças disponíveis no CNA pode seguir um *processo estocástico*, dado pela equação estocástica

$$N(t) = N(t-1) - M(t-1) - D(t-1) + K(t),$$

em que

- $N(t)$ denota o número de crianças ou adolescentes disponíveis no instante t ,
- $M(t)$ denota o número de *matchings* realizados no instante t ,
- $D(t)$ denota o número de adolescentes que atingiram maioridade no instante t , e
- $K(t)$ denota o número de crianças ou adolescentes que entraram no cadastro no instante t .

Neste modelo, também assumiremos que $K(t) = K$, ou seja, que o número de crianças que entram no instante t é constante e igual a K . No entanto, apesar da entrada de crianças no cadastro ser fixa, suas idades não são. As idades de entrada no cadastro seguem uma distribuição específica, que é a distribuição de interesse no modelo.

Sobre a função $M(t)$, cabem mais duas suposições. A primeira é a suposição de eficiência do CNA, ou seja, o CNA maximiza o número de *matchings* no instante

t , priorizando a adoção de crianças com idades mais avançadas, quando possível. Além disso, supomos que o número de novos pretendentes é fixo e igual a P em cada instante, e possui distribuição de preferências de idades igual à distribuição observada empiricamente (Capítulo 3). Ou seja, em cada instante, entram P pretendentes, com idades de preferência aleatórias, seguindo a distribuição já observada, que encontra-se na Tabela 31.

Finalmente, precisamos assumir uma relação entre K e P . Na base de dados analisada, participaram do CNA 13.299 crianças, incluindo disponíveis e não disponíveis, e 46.783 pretendentes, incluindo ativos e inativos. Desse modo, assumiremos como ponto de partida que $P/K = 46783/13299 = 3,52$. Ou seja, cadastram-se pretendentes numa taxa que é 3,52 vezes a taxa de cadastro de crianças ou adolescentes.

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

Dadas as suposições, podemos finalmente realizar simulações, variando somente o valor de K , a unidade de tempo t e a distribuição de idades das crianças no momento do cadastro. No entanto, como observamos na Figura 4, as distribuições dependem do motivo de entrada no CNA. Além disso, alguns motivos claramente não estão relacionados aos processos de destituição do poder familiar, como é o caso do óbito dos pais.

Assim, classificamos as origens das crianças em duas categorias, relacionadas com o processo de destituição ou não. As distribuições das idades de disponibilização para esses dois casos é dada na Figura 25. No gráfico, notamos dois resultados interessantes. O primeiro é que as idades de disponibilização de cri-

anças cuja origem não é relacionada a processos de destituição do poder familiar está bastante concentrado entre 0 e 2 anos, provavelmente graças às crianças que são entregues voluntariamente. O segundo é que a distribuição da idade de disponibilização das crianças cuja origem é relacionada a processos de destituição é bimodal, apresentando concentrações maiores nas faixas de 1 a 3 e 8 a 11 anos.

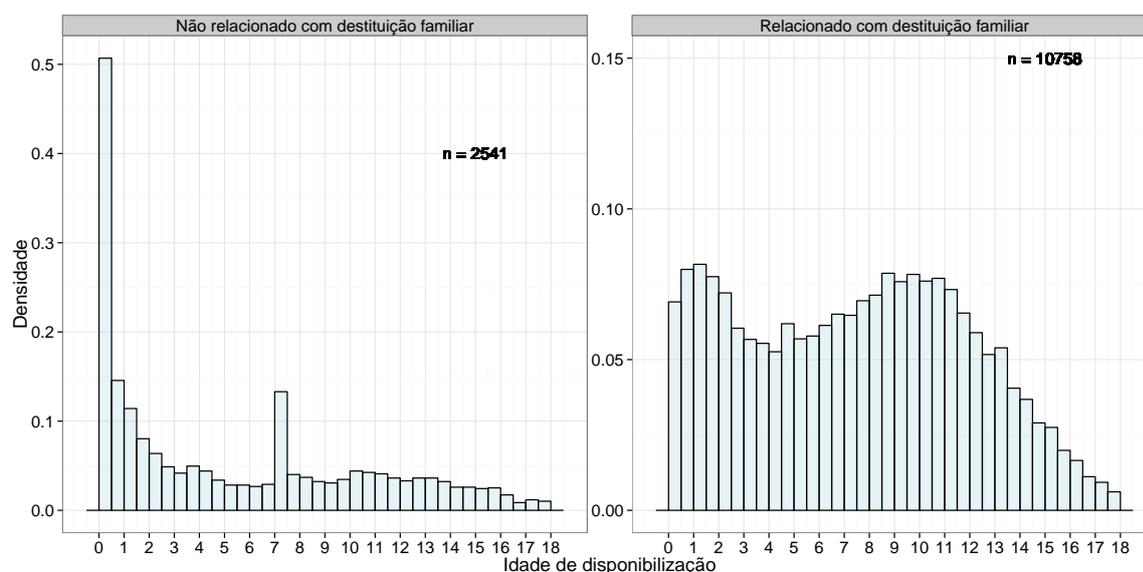


Figura 25.: Distribuição das idades de entrada das crianças quando sua origem está relacionada a processos de destituição e quando não está relacionada.

Em relação ao segundo resultado encontrado, parece intuitivo interpretar que a concentração de crianças disponibilizadas com idades entre 8 e 11 é um reflexo dos processos de destituição do poder familiar, que "empurram" as idades das crianças. O que faremos aqui é encontrar uma distribuição que se ajuste à distribuição bimodal observada, e então modificar o parâmetro que está relacionado com a concentração de crianças com idades de disponibilização de 8 a 11 anos. Para isso, assumiremos uma distribuição de *mistura de normais* truncada no intervalo de 0 a 18 anos. Para as idades de disponibilização das crianças cuja origem não está relacionada a processos de destituição, assumiremos uma distribuição *gama*, fixada. As definições dessas distribuições constam no Apêndice B.

Após ajustar as distribuições de acordo com os modelos probabilísticos mencionados, realizamos 12 iterações do processo estocástico, armazenando em cada instante o número de crianças disponíveis, o número crianças adotadas e o número

de crianças que atingiram maioridade. Em seguida, alteramos artificialmente o parâmetro da distribuição bimodal no modelo ajustado relacionado às idades de entrada no cadastro mais avançadas, e rodamos a mesma simulação. A simulação foi realizada para os valores de K iguais a 100 e 1000, e os valores de t iguais a 1/2 (um semestre) e 1 (um ano). Os valores dos parâmetros da distribuição bimodal foram escolhidos de modo a reduzir a idade média de entrada no CNA em um (parâmetro igual a 7.80) e dois anos (parâmetro igual a 6.50).

Os resultados constam na Tabela 32. Os números apresentados representam a quantidade de crianças que atingiram maioridade em cada instante, em doze iterações do modelo. Os resultados sugerem que, ao alterar valor do parâmetro, de modo que a média da idade de cadastro seja reduzida em um ano, é possível identificar uma redução no número de crianças que atingem maioridade significativamente. O resultado fica ainda mais evidente quando reduzimos a média da distribuição em dois anos.

Tabela 32.: Número de crianças que atingiram a maioridade em cada iteração das simulações, considerando diferentes parâmetros da distribuição das idades de entrada no CNA, intervalos de tempo e quantidade de crianças que entram no cadastro em cada instante de tempo.

Parâmetro	K	Tempo	Iteração											
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
6.50 (-2 anos)	100	semestre	0	0	1	1	2	2	3	3	4	4	5	6
7.80 (-1 ano)	100	semestre	0	0	0	1	2	3	3	3	3	7	13	16
9.04 (obs.)	100	semestre	0	0	2	3	3	3	5	11	14	18	25	36
6.50 (-2 anos)	100	ano	0	0	0	0	1	4	4	10	20	32	54	64
7.80 (-1 ano)	100	ano	0	1	2	2	2	2	11	22	36	57	77	105
9.04 (obs.)	100	ano	0	0	2	2	2	11	27	36	63	83	116	165
6.50 (-2 anos)	1000	semestre	0	0	0	2	3	5	5	5	6	6	6	11
7.80 (-1 ano)	1000	semestre	0	0	4	11	16	17	20	23	31	60	96	150
9.04 (obs.)	1000	semestre	0	2	6	12	21	24	44	80	123	166	242	346
6.50 (-2 anos)	1000	ano	0	1	4	7	7	14	38	88	142	254	388	623
7.80 (-1 ano)	1000	ano	0	3	15	16	27	70	124	234	367	553	773	1075
9.04 (obs.)	1000	ano	0	4	29	39	77	135	262	421	659	928	1247	1620

5.4.1.1 Possíveis expansões do modelo

O modelo ainda poderia ser expandido em vários sentidos, para aderir mais à realidade. Algumas possíveis expansões naturais seria:

- Considerar outros tipos de restrição além da idade, como cor, gênero e doenças.
- Considerar matchings imperfeitos (gerados por restrições regionais, por exemplo).
- Incluir quantidades aleatórias de crianças e pretendentes a cada iteração.

Uma outra alternativa para modelagem

5.4.2 *Iniciativas interessantes*

Nas visitas realizadas durante a pesquisa, não encontramos apenas resultados ruins. Também pudemos vivenciar iniciativas válidas dos juízes, promotores e equipes interprofissionais que, antecipando alguns dos problemas identificados nessa pesquisa, aplicaram propostas de solução de forma proativa. Destacaremos aqui quatro iniciativas que consideramos interessantes.

Nas comarcas pesquisadas do Estado de Santa Catarina (Joinville na fase preliminar da pesquisa e Florianópolis na fase principal), em determinados casos, é feita apenas uma tentativa de citação pessoal; sendo infrutífera, realiza-se a citação por edital. Tal iniciativa tem como objetivo reduzir o tempo do processo e priorizar os interesses das crianças.

Em Belo Horizonte, existe uma iniciativa de informar as mães em situação de risco para que estas saibam dos seus direitos e deveres. Muitas mães não entregam os filhos recém nascidos em adoção, por acharem que é crime. As Psicólogas e Assistentes Sociais das maternidades públicas orientam essas mães durante o pré natal, quando este é feito, ou logo após o parto. Esta prática não é bem vista por todos, mas muitos bebês já saem da maternidade direto para a família adotante. Segundo a Juíza, a Promotora e a equipe técnica esta medida tem dado bons resultados.

Na Vara da Infância e Juventude de Santo Amaro, em São Paulo, o Juiz e o Promotor trabalham em parceria, implantando o processo eletrônico, reduzindo consideravelmente os prazos para a citação, bem como encaminhando um número menor de ofícios e quando necessária a citação por edital, esta ocorre em um prazo muito menor. Chamou a atenção também o fato do Juiz e o Promotor estarem sempre disponíveis para conversar e resolver os problemas com os diretores de abrigos,

RESULTADOS DA PESQUISA

bem como com a equipe técnica. O Juiz desta Vara também está trabalhando em um Projeto de Lei para implementação de Família Acolhedora dentro da família estendida.

Na Vara da Infância e Juventude do Foro Central Cível de São Paulo, a Juíza demonstrou muita sensibilidade em relação às crianças, ouvindo-as em um ambiente mais informal, sentadas em um sofá e com brinquedos, para que principalmente as crianças de menor idade se sintam a vontade para falar. Essa iniciativa não está ligada com a celeridade processual, mas é uma técnica que poderia ser aplicável em outras varas.

SUGESTÕES PARA O APRIMORAMENTO DO SISTEMA DE ADOÇÃO

Nesta parte final, apresentamos uma lista de recomendações com objetivo de dar maior eficácia aos processos judiciais ligados à adoção.

Por eficácia entendemos não apenas a redução do tempo do processo, especialmente o processo de destituição do poder familiar, mas também a realização de objetivos gerais do ECA e demais regulamentações relativas a essa questão, tais como conscientização de partes e agentes envolvidos no processo, identificação de gestantes em situação de risco, redução do tempo para distribuição das ações judiciais e criação de ferramentas para auxiliar na localização de pais biológicos.

Ressaltamos que as recomendações apresentadas não integram uma única política pública articulada. A grande maioria pode ser implementada de maneira isolada, sem depender da implementação das demais.

Esclarecemos também que as medidas apresentadas não expressam uma sugestão efetiva de implementação por parte da ABJ e de seus associados. O propósito na elaboração dessa lista foi disponibilizar aos agentes de governo uma visão sobre diferentes soluções possíveis para esse problema, utilizadas ou não em outros países, e por isso nem sempre compatíveis com nosso ordenamento e com os valores da sociedade brasileira.

Ainda assim, entendemos que tais sugestões são capazes de provocar uma reflexão aprofundada sobre o problema e propiciar um melhor entendimento a respeito das soluções que seriam mais adequadas à nossa realidade.

6.1 SUPREMACIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE

O conflito entre os interesses da criança e de outros atores no processo de adoção é um dos focos principais desta pesquisa. Ele se torna especialmente sensível quando as autoridades iniciam processos judiciais de destituição do poder familiar contra pais biológicos omissos, no esforço de recolocação da criança em uma família substituta.

O conflito de interesses surge entre os direitos à ampla defesa e a um devido processo legal dos pais, realizado através de esforços de citação pessoal para seu comparecimento no processo e nomeação de defensores públicos, e o direito da criança de receber as medidas protetivas do estado e ser colocada em uma nova família no menor tempo possível.

O exemplo evidente é o da destituição do poder familiar. As normas vigentes impõem ao estado o dever de garantir que pais biológicos omissos não serão indevidamente destituídos de seu poder parental através da obrigatória elaboração de estudos, do esgotamento dos meios de citação pessoal e da garantia de nomeação de um defensor.

No entanto, a implementação dessas garantias em favor dos pais podem consumir um tempo valioso que poderia ser empregado em esforços de colocação da criança em uma família substituta, o que reduz suas chances de adoção. Em casos mais graves, essas providências podem deslocar a criança, que está envelhecendo em instituições de acolhimento, para uma faixa etária de quase inadotabilidade.

O desafio colocado aqui é, em uma frase, como conjugar os princípios do direito à ampla defesa e ao devido processo legal dos pais com o princípio do melhor interesse da criança.

O artigo 4º do ECA é claro ao atribuir ao estado e ao poder público o dever de assegurar os direitos da criança e de lhes atribuir **preferência** quando da formulação e execução das políticas sociais públicas¹. Tal dispositivo, no entanto, não vem

¹ Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) **preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas**; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

sendo corretamente articulado com outras normas do ECA que, ao estabelecer garantias em favor de outros atores (como, por exemplo, o direito ao esgotamento dos meios de citação pessoal do art. 158, § 1º), são mais diretas.

Uma das recomendações iniciais seria, portanto, reforçar a supremacia do interesse da criança através da edição de normas principiológicas claras, seja através da modificação do ECA ou da edição de normas infralegais pelo Poder Judiciário, que tratem (i) das situações de conflito e (ii) do problema do tempo.

No que se refere às situações de conflito, os operadores do sistema de adoção, especialmente juízes, promotores e defensores públicos, devem observar um comando no sentido de que em casos de conflito entre o interesse da criança e o interesse de outras pessoas, o interesse da criança deve ser garantido².

Essa seria uma solução análoga a que observamos em outras jurisdições, como por exemplo a do artigo 21 (b) do Código de Bem-estar da criança do estado de Michigan nos EUA, ou o artigo 11, I, C do Capítulo 7B do General Statutes da Carolina do Norte³, que fixam como objetivo principal privilegiar os direitos das crianças caso ele entre em conflito com os direitos de outras pessoas⁴.

Já no que se refere ao problema do tempo, os mesmos operadores devem ser alertados a respeito dos efeitos especialmente nocivos que a morosidade judicial apresenta na adoção de crianças ou adolescentes.

É, portanto, necessário que haja comandos teleológicos claros no sentido de que, uma vez caracterizado o insucesso na manutenção da criança em sua família original, o objetivo da atuação do poder público passa a ser a colocação em família substituta com máxima celeridade.

Acreditamos, além disso, que não é suficiente estabelecer um prazo máximo e 120 dias na lei, conforme o art. 163 do ECA⁵. O estabelecimento do prazo máximo é necessário, no entanto, é preciso alertar o juiz de que, reconhecida a inviabilidade de manutenção da família original, os esforços do poder público devem ser redirecionados para preparar a criança para a colocação em família substituta.

² Uma sugestão de redação seria: *Em caso de conflito entre os direitos do adotando e de outras pessoas, incluindo seus genitores, os direitos do adotando devem prevalecer.*

³ G.S. Chapter 7B, Article 11, I, C. **If the interests of the child and parents (or others) are in conflict, the child interests control.**

⁴ Section 21. The general purposes of this chapter are: (b) To provide procedures and services that will safeguard and promote the best interests of each adoptee in need of adoption and that will protect the rights of all parties concerned. **If conflicts arise between the rights of the adoptee and the rights of another, the rights of the adoptee shall be paramount.**

⁵ Art. 163. O prazo máximo para conclusão do procedimento será de 120 (cento e vinte) dias.

A introdução de objetivos temporais seria capaz de auxiliar na orientação dos magistrados e demais participantes dos processos sobre como interpretar e aplicar os demais dispositivos. Tal providência poderia ser realizada através da edição de normas infralegais ou, inclusive, através da introdução de novos dispositivos no ECA, como, por exemplo, parágrafos no art. 39⁶.

Essa solução também não difere da que observamos no Código de Bem-estar da criança do estado de Michigan nos EUA, que fixa como objetivo principal da lei viabilizar o serviço de adoção para a criança em necessidade dentro do prazo mais rápido possível⁷.

6.2 CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA INGRESSO DA AÇÃO DE DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR

A competência para o ajuizamento da ação de destituição de poder familiar é, nos termos do art. 155 do ECA⁸, do Ministério Público ou de outros legítimos interessados. Nada menos que 85,5% das ações de destituição do poder familiar analisadas na pesquisa foram ingressadas pelo Ministério Público, que é, portanto, o principal ator desses processos.

O art. 101 do ECA (parágrafos 9 e 10) prevê o envio ao Ministério Público de um relatório prévio subscrito por técnicos ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda.

Recebido o relatório e constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem, o representante do Ministério Público tem 30 dias para ingressar com a ação⁹.

6 Uma sugestão de redação seria: *Os processos devem ser administrados pelo juiz, promotor, defensor público e demais partes de forma a disponibilizar a criança para adoção e colocá-la em família substituta com máxima celeridade.*

7 Section 21. The general purposes of this chapter are: (a) To provide that each adoptee in this state who needs adoption services receives those services. **(c) To provide prompt legal proceedings to assure that the adoptee is free for adoptive placement at the earliest possible time. (d) To achieve permanency and stability for adoptees as quickly as possible.**

8 Art. 155. O procedimento para a perda ou a suspensão do poder familiar terá início por provocação do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse.

9 § 90 Em sendo constatada, após seu encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social, será enviado relatório fundamentado ao Ministério Público,

Os prazos para o ajuizamento da ação são também regulados pelo art. 3º da Resolução 71/2011 do CNMP. Basicamente, cabe ao representante do Ministério Público fiscalizar a cada 6 meses a quantidade de crianças em situação de acolhimento institucional na sua região de atuação, por meio do CNCA e de diligências junto às entidades de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar.

Identificada a criança, o representante do Ministério Público deve requerer ao Juízo ou a entidade relatório atualizado, elaborado por equipe interprofissional, sobre a situação de cada criança e adolescente em acolhimento. Recebido o relatório, abre-se prazo de 30 dias para que o representante ajuíze ação de destituição do poder familiar¹⁰.

no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda.

§ 10. Recebido o relatório, o Ministério Público terá o prazo de 30 (trinta) dias para o ingresso com a ação de destituição do poder familiar, salvo se entender necessária a realização de estudos complementares ou outras providências que entender indispensáveis ao ajuizamento da demanda.

10 Art. 3º. O membro do Ministério Público na área da infância e da juventude não-infracional deverá requerer, em prazo inferior a cada 06 (seis) meses, vista de todos os procedimentos administrativos existentes no âmbito dos órgãos de execução em que atue e dos processos judiciais referentes a crianças e adolescentes em acolhimento institucional ou familiar, a fim de que seja viabilizada a reavaliação das medidas protetivas aplicadas (artigo 19 do ECA).

§1º - Ao receber vista dos processos judiciais mencionados, o membro do Ministério Público deverá verificar se constam dos autos: I.- guia de acolhimento expedida pela autoridade judiciária, devendo requerer a imediata juntada do documento, caso não conste dos autos; II.- Plano Individual de Atendimento (PIA) para cada criança ou adolescente em acolhimento, elaborado sob a responsabilidade de equipe interprofissional ou multidisciplinar da entidade de acolhimento com oitiva dos acolhidos e de seus pais ou responsável legal, contendo, minimamente, a previsão de atividades visando à reintegração familiar ou, caso tal providência não se mostre viável, as providências a serem adotadas para colocação em família substituta.

III.- relatório atualizado, elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar nos últimos 06(seis) meses, sobre a situação de cada criança e adolescente em acolhimento, devendo formular requerimento ao Juízo, caso tal documento não tenha sido elaborado. IV.- certidão de nascimento da criança ou adolescente.

§ 2º - Visando assegurar que todas as crianças e adolescentes em acolhimento tenham as respectivas medidas protetivas reavaliadas no prazo máximo semestral, independentemente da existência de procedimento ou processo judicial individualizado, o membro do Ministério Público deverá efetuar, em caráter permanente, a verificação do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos (CNCA) e dos respectivos cadastros estaduais e municipais, caso existentes, realizando, ainda, diligências junto às entidades de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar em

O prazo máximo de 30 dias contado do recebimento do relatório não proíbe, no entanto, que o representante do Ministério Público ingresse com a ação antes, se já houver elementos suficientes para a formação de uma convicção inicial. Tanto que o art. 156 do ECA não inclui o relatório técnico como documento de instrução obrigatório¹¹. O aforamento da ação nessas condições necessita da caracterização antecipada de um fundamento suficientemente grave, criando, portanto, diferentes interpretações sobre a conduta a ser adotada pelo promotor antes do ingresso da ação de destituição. O relato abaixo é exemplo da dúvida sobre o momento correto para se pedir a destituição e sobre o nível de prova necessário para o ingresso da ação:

“a questão não é a legislação, mas sim o critério do promotor para saber o momento de solicitar a destituição ou não. O norte é sempre reintegrar a criança/adolescente à família de origem. Só quando não há mais possibilidades e quando a família não consegue melhorar para

sua área de atuação, com o objetivo de apurar o número exato de crianças e adolescentes em acolhimento.

§ 3º A inexistência de quaisquer dos documentos mencionados no § 1º não exime o membro do Ministério Público de analisar a situação sociofamiliar e jurídica das crianças e adolescentes em acolhimento, a cada 06 (seis) meses, devendo ser adotadas as medidas administrativas e judiciais que se mostrarem necessárias a fim de garantir a expedição e/ou elaboração de tais documentos, que têm caráter obrigatório, em conformidade com o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

§4º - Após a análise dos documentos previstos no §1º, em especial do relatório referido no inciso III, o membro do Ministério Público deverá adotar as medidas cabíveis visando à efetiva garantia do direito à convivência familiar das crianças e adolescentes acolhidos, promovendo, prioritariamente, pela reintegração familiar, nos casos em que tal providência se mostrar cabível, ou colocação em família substituta, observando-se o prazo legal de 30 (trinta) dias, contados da data de recebimento do relatório, para o ajuizamento de eventual ação de destituição do poder familiar (artigo 101, §10 do ECA).

§5º - Caso o membro do Ministério Público entenda que inexistem elementos suficientes para o ajuizamento de ação de destituição do poder familiar no prazo legal fixado, deverá se manifestar, de forma fundamentada, no processo judicial da criança ou adolescente em acolhimento, especificando, de maneira detalhada, as diligências necessárias para a formação de sua convicção.

¹¹ Art. 156. A petição inicial indicará:

I - a autoridade judiciária a que for dirigida;

II - o nome, o estado civil, a profissão e a residência do requerente e do requerido, dispensada a qualificação em se tratando de pedido formulado por representante do Ministério Público;

III - a exposição sumária do fato e o pedido;

IV - as provas que serão produzidas, oferecendo, desde logo, o rol de testemunhas e documentos.

receber a criança (inclusive a família extensiva), é feito o pedido de destituição.”

– Sérgio Ricardo Joesting, Promotor de Justiça da VIJ de Joinville, SC.

Atentos ao problema da objetividade de critério, diversos ordenamentos estabelecem listas de fundamentos para a perda do poder familiar (*grounds for termination of parental rights*) a serem invocados contra pais biológicos, bem como delimitam os padrões mínimos de prova para que a perda seja decretada, a partir de referências voltadas para o melhor interesse da criança.

Os fundamentos variam, mas usualmente incluem dezenas de hipóteses como abuso físico ou moral, falta de suporte financeiro, dependência alcoólica ou química e tentativa de homicídio contra outro filho¹². No que se refere ao padrão da prova, as legislações em regra estabelecem que a prova deve ser clara e convincente, bastando a demonstração de que os pais incorreram em apenas uma das faltas previstas na legislação.

O ordenamento brasileiro, e o ECA em especial, definem os deveres próprios do poder familiar de forma genérica. O art. 1.638 do Código Civil reconhece apenas quatro causas para a perda do poder familiar: castigo imoderado, abandono, prática de atos contrários à moral e aos bons costumes e incidência reiterada em falta com os deveres do poder familiar.

O art. 22 do ECA diz que aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais. Em seguida o ECA passa a excluir motivos que, por si, não são suficientes à perda do poder familiar, tais como a falta ou a carência de recursos materiais e a condenação criminal (art. 23). Ainda no art. 23, § 1º, o ECA reafirma o direito de manutenção da criança em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio.

Percebe-se que o ECA define o poder familiar através de um conjunto de garantias e direitos atribuídos não diretamente à criança, mas à família de origem, pressupondo que a manutenção da criança com os pais biológicos é em regra a

¹² Para uma visão da legislação americana: Child Welfare Information Gateway. (2013). Grounds for involuntary termination of parental rights. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children’s Bureau. Ver como exemplos: North Carolina General Statutes, Article 11, § 7B-1111. Grounds for terminating parental rights; South Carolina Code of Laws, Section 63-7-2570. Grounds; Michigan Child Welfare Law, 11.10. Grounds for termination of parental rights.

melhor solução, ainda que estes não disponham de meios materiais (falta de recursos) ou físicos (cumprimento de penas restritivas de liberdade) para cumprir com seus deveres.

Daí porque diversos agentes manifestarem ressalvas quanto ao nível de esforço a ser empreendido da manutenção da criança em sua família de origem ou dentro da chamada família estendida. Os relatos abaixo tocam nesse ponto:

"[Quando perguntado se haveria uma forma de acelerar responsabilmente o processo de destituição] Sim, muito. O processo demora muito, e o tempo da criança é diferente do tempo do processo e do nosso. Em alguns casos, não há necessidade de se efetivar a família ampliada, considerando as situações em que a mãe não tem apoio da família."

– Sérgio Ricardo Joesting, Promotor de Justiça da VIJ de Joinville, SC.

"[Quando perguntado se haveria uma forma de acelerar responsabilmente o processo de destituição] Sim, tendo maior atenção em cada caso e verificando questões legais ou posicionamentos doutrinários que são desnecessários. Há pouco entendimento com relação a casos de abandono emocional, cuja materialidade não é facilmente verificada como o abuso físico ou sexual. Deve ser criado um entendimento sobre o tema, para que se evite que a criança fique com pais que a agridam."

– Andrea Fabene Tostes, Psicóloga da VIJ de Joinville, SC.

O que fazer diante da dúvida para o ingresso da ação de destituição? A primeira recomendação neste tópico é regulamentar, por lei, súmula ou por normas infralegais (considerar uma revisão da Res. 71 do CNMP), as hipóteses de violação dos deveres parentais, criando presunções para o ingresso da ação de destituição do poder familiar.

As hipóteses, por exemplo, podem dar conta de pais biológicos que praticam atos ou omissões potencialmente graves, tais como: não cumprir com dever de sustento, guarda ou educação; já terem sido destituídos do poder familiar no passado; não manifestar perante o poder público disposição em atender essas obrigações; pais alcoólatras ou dependentes químicos; pais com histórico de violência; ou que tenham abandonado seus filhos por um período de tempo significativo.

Caracterizada uma das hipóteses, o Ministério Público teria o dever de ingressar imediatamente com a ação de destituição do poder familiar, deixando para o curso do processo a elaboração do relatório e a oportunidade de uma investigação da

viabilidade de manutenção da criança na sua família de origem, dentro da dialética própria do contraditório.

O relato de um dos entrevistados corrobora essa possível solução:

"Nos casos em que os genitores têm problemas psiquiátricos ou quando foram destituídos de poder familiar de forma reiterada, ou, ainda, quando não apresentaram evolução no acompanhamento dos programas sociais, deve existir a possibilidade de destituição mais rápida que nos outros casos, pois dificilmente a situação será revertida. Opino para que se adote um prazo para a evolução da família, a partir do acolhimento, como por exemplo, de 6 (seis) meses, porque deve ser priorizado o tempo da criança. Caso a família não apresente melhora, deve haver a destituição. Ainda, pondera que as famílias conhecidas pelo abrigo, que já apresentaram destituições, cujo prognóstico não é positivo, devem ser novamente destituídas de modo mais rápido. Além disso, deve-se melhorar a assistência social do estado, pois as famílias atendidas pelo abrigo são conhecidas há tempos e se vê que os programas assistenciais não estão funcionando."

– Anna Paula Kegell, diretora de abrigo em Joinville, SC.

Tal determinação evitaria a demora no ingresso, bem como a instauração de procedimentos administrativos preliminares que consomem tempo com a prática de atos que depois se mostram redundantes, como exemplifica o seguinte relato da pesquisa:

"Nos casos de destituição e suspensão do poder familiar, o Ministério Público do Rio Grande do Sul instaura um procedimento administrativo anterior ao processo judicial. Em tal procedimento, o objetivo é impedir a perda do poder familiar mediante o estudo social dos envolvidos, de avaliação psicológica e outras medidas em conjunto com projetos sociais e unidades de rede social. A efetividade do procedimento administrativo não pode ser aferida. **O impasse existente é a necessidade de serem refeitos os mesmos laudos técnicos quando da judicialização do caso, o que delonga ainda mais a situação da criança/adolescente.**"

– Annamaria Satiro, colaboradora da ABJ.

Ainda sobre a questão das hipóteses de destituição, um dos critérios objetivos frequentemente utilizados em sistemas estrangeiros para a destituição do poder familiar é o tempo de abandono da criança.

De acordo com o Adoption and Safe Families Act, dos EUA, o poder público tem a obrigação de ingressar com a ação de destituição do poder familiar em favor de crianças que se encontrem em situação de acolhimento institucional por 15 meses¹³. A determinação da legislação federal foi adotada pelos estados, muitos dos quais estabelecendo um prazo consideravelmente menor do que o da recomendação federal. Michigan, por exemplo, estabeleceu o prazo de 91 dias em situação de acolhimento para considerar a criança como "desertada" pelos pais biológicos¹⁴.

O tempo de abandono é também tratado pelo ECA no art. 98¹⁵, ao eleger a omissão dos pais ou responsável como fundamento para aplicação das medidas protetivas. O ECA também reconhece a sensibilidade do tempo em instituições ao estabelecer, no art. 101, parágrafo 1º¹⁶, a provisoriedade e excepcionalidade do acolhimento, utilizável como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta.

A regulamentação da hipótese de perda do poder familiar por abandono passaria pela definição de um prazo máximo de permanência de uma criança em abrigo, que poderia ser, a exemplo de Michigan, 91 dias¹⁷. As instituições de acolhimento

¹³ USA Adoption and Safe Families Act, Section 103 (a) (3) (E).

¹⁴ Michigan Child Welfare Law, 11.10.1 (ii). Desertion. Grounds for termination of parental rights.

"The Adoption and Safe Families Act (ASFA) requires State agencies to file a petition to terminate parental rights, with certain exceptions, when a child has been in foster care for 15 of the most recent 22 months. In response to ASFA, many States have adopted limits to the maximum amount of time a child can spend in foster care before termination proceedings can be initiated. Typically, States have adopted the ASFA standard of 15 out of the most recent 22 months in care. Some States, however, specify shorter time limits, particularly for very young children."(Child Welfare Information Gateway. (2013). Grounds for involuntary termination of parental rights. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau.)

¹⁵ Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta.

¹⁶ Art. 101, § 1º. O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta.

¹⁷ A ABJ sugere que seja realizada uma pesquisa para a adaptação do prazo à realidade brasileira.

informariam as autoridades judiciárias a qualificação das crianças nessa situação e o representante do Ministério Público teria a obrigação funcional de ingressar com a ação de destituição em até 30 dias do recebimento da notícia, independentemente da elaboração do relatório técnico.

O ganho do ingresso antecipado decorreria do fato de que ao mesmo tempo em que a equipe interprofissional trabalharia em seu relatório, o cartório judicial estaria tomando as providências para localizar e citar os pais biológicos, economizando um tempo que pode se mostrar precioso, caso se confirme ao longo do processo que a melhor solução para a criança seja a colocação em família substituta.

6.3 ESGOTAMENTO DE MEIOS DE CITAÇÃO PESSOAL

A citação dos pais no processo de destituição do poder familiar aparece como a etapa com o maior consumo de tempo. A Tabela 4, apesar dos problemas de mensuração, estima que o tempo mediano despendido na citação dos pais biológicos é de 115 dias (três meses e vinte e cinco dias) e o tempo médio de duzentos e vinte dias (sete meses e dez dias), e o desvio padrão da média é de quarenta e nove dias. Assim, podemos afirmar que a fase de citação consome uma parte significativa do tempo total de processo de destituição do poder familiar. Em São Paulo, pela Tabela 16 observamos que comarcas como Campinas e Guarujá apresentam tempos médios de citação que se aproximam ou até superam um ano. Verificamos, ainda, que dos 41 processos com informações acerca do tipo de citação, 41% são realizadas pessoalmente e 59% por via editalícia, apesar do esforço e tempo despendidos. Além disso, dos processos de medidas protetivas ou destituição do poder familiar que possuem sentença, o resultado é o abrigamento da criança ou adolescente em quase 54% dos casos.

As dificuldades na citação advêm do fato da adoção aparecer no contexto de famílias em estado de vulnerabilidade, nas quais não apenas a criança e o adolescente se encontram desprovidos de estrutura social e econômica de apoio, mas também os seus pais. São genitores, que não raramente estão separados, encontram-se em situação de dependência alcoólica ou química, são moradores de rua ou não possuem residência fixa ou emprego. Daí a dificuldade de localização para citação.

Nessas condições de adversidade, o esforço jurisdicional para localizar e citar pessoalmente os pais nem sempre é bem sucedido e consome recursos e tempo

preciosos, afetando principalmente a criança ou adolescente, que aguarda uma oportunidade para a adoção.

O esgotamento de todas as possibilidades é uma determinação do art. 158, parágrafo 1º, do ECA, que assim estabelece: *"A citação será pessoal, salvo se esgotados todos meios para sua realização."* O propósito da lei é compreensível. A perda do poder familiar é medida de extrema gravidade, o que justifica o cuidado em garantir que o requerido teve oportunidade de defesa.

No entanto, Garantir esse direito através de sucessivas tentativas de localização, com realização de diligências, expedição de ofícios e cartas precatórias, consome tempo e recursos. As crianças que são entregues voluntariamente pelos pais (o que por óbvio resolve o problema da citação) são cadastradas no CNA com idade mediana de dois anos, em contraste com as que não são entregues voluntariamente, que entram com idade mediana de 7,7 anos¹⁸, sendo que mais de 90% dos pretendentes manifestam interesse em adotar crianças com até no máximo cinco anos.

O que o estudo suspeita é que para essas crianças pode existir uma janela de oportunidade para adoção, que é bastante limitada por conta do processo de destituição do poder familiar. Com isso, o esgotamento de todos os meios de citação, ainda que excessivos e ineficazes, acaba por contribuir para o prolongamento desnecessário do processo de destituição do poder familiar, principal causa da morosidade judiciária na adoção.

Os depoimentos dos profissionais entrevistados seguem essa mesma linha:

"Segundo o chefe do Cartório da 2ª Vara, as tentativas de citação não se restringem a três, como é praxe em outras unidades. Até de determinar a citação por edital, são feitas três tentativas e, ainda, após a nomeação do curador especial, ainda são realizadas (não como regra, mas em alguns casos) mais algumas tentativas".

– Annamaria Satiro, colaboradora da ABJ.

"[Uma das principais formas de melhorar o processo é] Menos burocracia, especialmente na citação dos pais para responderem o processo (considerando, ainda, alguns erros dos oficiais de justiça)."

– Olindina Maria da Silva Krueger, assistente social da VIJ de Joinville, SC.

¹⁸ Desconsideramos, aqui, as crianças que entraram no CNA por motivo de óbito dos pais.

“Somente no processo de destituição: melhoria nos atos de execução, como o da citação.”

– Márcio Renê Rocha, Juiz da VIJ de Joinville, SC.

A ideia de esgotamento de meios de citação pessoal é muito radical. É difícil imaginar-se uma situação na qual todos os meios possíveis e imagináveis para localização de uma pessoa estejam esgotados. Há sempre a possibilidade de expedição de mais um ofício ou da realização de mais uma diligência. No entanto, a extensão da fase de citação até esses limites improváveis fere o princípio do melhor interesse da criança em favor de pais biológicos que estão em flagrante violação de seus deveres parentais. Trata-se de uma inversão que não atende à teleologia do ECA.

A maioria dos ordenamentos também prestigia a citação pessoal, mas trabalha com a ideia de realização de esforços razoáveis de localização dos requeridos. Em Michigan, por exemplo, estado americano com uma legislação sobre adoção tida como exemplarmente eficaz, estabelece que a citação deve ordinariamente ser realizada de maneira pessoal. No entanto, caso o juiz entenda que a citação não se realizará porque o requerido está em local desconhecido após a realização de esforços razoáveis para sua localização, a citação poderá ser feita por edital¹⁹.

Existem, portanto, alternativas para garantir que as tentativas de localização do requerido sejam realizadas de forma razoável, sem prejudicar o interesse da criança. É possível que varas mais eficientes em termos de gestão do tempo sejam as mesmas que acabam por dar às regras de citação do ECA uma interpretação razoável e instrumental. Assim, alguns magistrados interpretam a determinação de esgotamento prevista no ECA dentro de limites de razoabilidade que, uma vez atingidos, são suficientes para a realização da citação por edital.

Outros magistrados acabam por interpretar o art. 158 de forma literal e se vêm obrigados, seja pela dicção seja pelos pedidos da defensoria pública, a expedir ofícios para companhias telefônicas, redes de varejo, diversos órgãos públicos, cujo cumprimento acaba por consumir tempo e explica em grande parte os mais de trezentos dias que em média se gasta no poder judiciário nas tentativas de localização dos requeridos.

¹⁹ Michigan Child Welfare Law, 7.1.3. Manner of serving summons. "The summons is ordinarily to be served by delivering it to the party personally. If the court finds service cannot be made because the whereabouts of the person to be summoned has not been determined after reasonable effort, the court may direct any manner of substitute service, including publication."

Temos então alternativas para superação desse problema.

Primeiro, a redação do art. 158, § 1º, do ECA poderia ser aperfeiçoada para deixar claro que os esforços de citação pessoal devem ser empreendidos de forma razoável e que, caso o interesse dos requeridos em se defenderem colida como interesse da criança em se colocar em uma família substituta, o interesse da criança deve prevalecer.

Segundo, as autoridades poderiam definir de maneira legal ou regulamentar a partir de que momento os esforços razoáveis estariam realizados, através da criação de limites objetivos para as tentativas de localização dos requeridos.

Essa solução envolveria a criação de marcos para os meios de localização, uma vez ultrapassados, permitiram ao juiz proceder a citação por edital com maior segurança e rapidez, sempre como forma de prestigiar a supremacia dos interesses e direitos da criança, sem ferir o direito a um devido processo legal.

Sem a pretensão de apresentar uma posição definitiva sobre o assunto, e sempre ressaltando a necessidade de estudos mais aprofundados, uma lista preliminar de meios de citação incluiria os sistemas eletrônicos intragovernamentais como, por exemplo, diligências, no endereço do domicílio eleitoral constante no sistema do Tribunal Regional Eleitoral, no domicílio fiscal da Receita Federal e no endereço constante no Bacen Jud 2.0.

A criação desses limites, que devem ser avalizados pelos tribunais estaduais e superiores, busca dar ao magistrado de primeira instância referências claras sobre o ponto a partir do qual ele estará autorizado a interromper os esforços de localização dos requeridos, promover a citação por edital e direcionar o trabalho para a colocação da criança em família substituta.

Por fim, uma possibilidade de relativização ou modalização desses limites se daria através da idade da criança. Sabe-se que crianças com mais de cinco anos apresentam baixa probabilidade de serem adotadas. Assim, a critério do juiz, novas tentativas de localização dos requeridos poderiam ser empreendidas, desde que o processo envolva criança ou adolescente com mais de cinco anos e haja alguma indicação, ainda que remota, de informações sobre a localização do requerido.

6.4 ESTRUTURAÇÃO DAS VARAS ESPECIALIZADAS

O sucesso de uma política pública depende de um conjunto de normas de qualidade e de uma infraestrutura adequada à sua aplicação. Por melhor que seja a

dicção dos regulamentos, o desempenho do sistema pode ser limitado pela ausência de apoio humano e material.

Foi constatado na pesquisa que, pelo menos em São Paulo, as varas especializadas apresentam tempos significativamente menores nos processos de adoção, perda do poder familiar e medidas protetivas à criança ou adolescente. A redução do tempo médio chega a quase quinhentos dias para processos de destituição do poder familiar (Tabela 14). Este fato pode corroborar com a ideia de que a instalação e aparelhamento das varas especializadas é de extrema importância para o sistema de adoção no Brasil.

O ECA, no art. 145, estabelece que os estados e o Distrito Federal poderão criar varas especializadas e exclusivas da infância e da juventude, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade por número de habitantes, dotá-las de infra-estrutura e dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões. A norma introduz um critério de proporcionalidade populacional aberto, que carece de regulamentação.

A primeira referência de regulamentação do art. 145 é o art. 9º da Resolução de nº 113 do CONANDA – Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, que determina:

“o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Defensorias Públicas e a Segurança Pública deverão ser instados no sentido da exclusividade, especialização e regionalização dos seus órgãos e de suas ações, garantindo a criação, implementação e fortalecimento de:

I - Varas da Infância e da Juventude, específicas, em todas as comarcas que correspondam a municípios de grande e médio porte ou outra proporcionalidade por número de habitantes, dotando-as de infraestruturas e prevendo para elas regime de plantão;

II - Equipes Interprofissionais, vinculadas a essas Varas e mantidas com recursos do Poder Judiciário, nos termos do Estatuto citado”.

De acordo com o IBGE, municípios de médio porte são aqueles que possuem entre 50.001 a 100.000 habitantes e os de grande porte são aqueles com população entre 100.001 a 900.000 habitantes.

A segunda referência, que segue um critério análogo, porém restrito às comarcas de grande porte (com mais de 100.000 habitantes), é o art. 10, inciso I, do Provimento 36/2014 do CNJ, que resolve:

"Art. 1. Determinar às Presidências dos Tribunais de Justiça que: I - promovam, no prazo de 90 (noventa) dias, estudos destinados a equipar comarcas e foros regionais que atendam mais de 100.000 habitantes, com varas de competência exclusiva em matéria de infância e juventude, encaminhando o resultado para esta Corregedoria Nacional de Justiça no prazo assinalado"

Tomaremos como referência para esta breve discussão o critério estabelecido pelo CNJ, não só por ser o mais recente, mas por ter sido editado pela autoridade competente. Esse critério, é importante ressaltar, é objeto de sugestões de aperfeiçoamento através da incorporação de critérios relacionados não apenas ao número total de habitantes, mas também da quantidade de crianças e adolescentes, do nível de vulnerabilidade e pobreza da população e da localização da comarca (ver [16] e [17]).

De acordo com os dados do Justiça Aberta do CNJ de 2014, temos no Brasil 2.759 comarcas da Justiça Estadual, das quais 144 possuem pelo menos uma vara especializada em infância e juventude²⁰. Trata-se de um número significativo se considerarmos que em 2008 haviam apenas, segundo o relatório da ABMP, apenas 92 varas com justiça especializada na área. No entanto, ainda é necessário melhorar essa situação, visto que, segundo o IPEA (ver [17]), temos pelo menos 314 comarcas com população acima de cem mil habitantes.

No que se refere às equipes interprofissionais, o ECA, no art. 150, determina ao Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, a previsão de recursos para manutenção de equipe interprofissional, destinada a assessorar a Justiça da Infância e da Juventude. Em complemento, o art. 151 estabelece a competência da equipe interprofissional, incluindo: fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, edesenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros.

Dando sequência ao esforço de aparelhamento das varas especializadas, o CNJ expediu a Recomendação 02/2006 aos Tribunais de Justiça dos Estados, determinando a adoção das providências necessárias à implantação de equipes interprofissionais, que possam dar atendimento às comarcas dos Estados nas causas rela-

²⁰ Para realizar este levantamento, baixamos a lista de todas as varas do sistema Justiça Aberta e verificamos quantas possuíam as expressões "juv" e "inf". Dessa forma, classificamos cada comarca como possuidora ou não de alguma vara especializada, através de uma variável indicadora. Finalmente, contamos o número de comarcas classificadas como possuidoras de alguma vara especializada.

cionadas a família, crianças e adolescentes. Estabeleceu-se, ainda, o prazo de 06 (seis) meses, para que os tribunais informassem as providências adotadas.

Por sua vez, o recente Provimento 36/2014 do CNJ, no art. 10, III, determina às presidências dos tribunais a estruturação, com equipes multidisciplinares, de todas as varas especializadas. Na definição do CNJ, a estruturação implica na contratação e pelo menos três profissionais, incluindo um assistente social, um pedagogo e um psicólogo.

Trataremos das deficiências de infraestrutura da varas separando a questão em duas partes: estruturação das varas e o treinamento dos profissionais. O treinamento será tratado de forma introdutória nesta parte, mas será complementado pelas sugestões de cursos e campanhas apresentadas adiante.

Existe uma deficiência reconhecida do Poder Judiciário em implementar as varas especializadas em questões da infância e juventude, ao mesmo tempo em que não aparelha aquelas que já foram instaladas.

No que diz respeito ao acúmulo inadequado de funções, cabe aqui a transcrição do relato da pesquisa de campo:

“Na sexta Vara pesquisada, apenas um Juiz é responsável por três Varas e não tem Juiz Substituto para ajudar.”

– Annamaria Satiro, colaboradora da ABJ.

O recente Provimento 36/2014 do CNJ menciona em sua parte preambular a falta de varas especializadas, a cumulação de competências, a utilização de técnicos de outras áreas por empréstimo e os efeitos que o desaparecimento produz no atraso dos processos de adoção e de destituição do poder familiar, bem como na colocação das crianças em famílias substitutas.

Por terem sido escolhidas intencionalmente dentre varas especializadas instaladas nas capitais dos estados da federação, espera-se que a infraestrutura das varas visitadas seja substancialmente melhor do que a da média das varas no Brasil.

Ainda assim, os entrevistados reclamaram em sua maioria da deficiência de infraestrutura das varas visitadas durante esta pesquisa. Essa deficiência tem sua principal relação com a falta de integrantes das equipes interprofissionais. Transcrevemos mais alguns relatos:

“Montaram até um berçário completo com doações (com banheira, madeira, roupas, berço e brinquedos) para quando alguma criança é

abandonada no fórum.”

– Annamaria Satiro, colaboradora da ABJ.

“Todas as Varas tem basicamente as mesmas reclamações, em relação ao ambiente físico precário (salvo a de Belém do Pará), baixos salários para a equipe técnica, número inadequado de funcionários, CNA burocrático e com péssimo sistema de busca, rotatividade dos funcionários das entidades de atendimento, devido aos baixos salários e falta de capacitação e o mal funcionamento do Conselho Tutelar, muitas vezes usado como degrau político.”

– Annamaria Satiro, colaboradora da ABJ.

“É necessário ter mais assistentes sociais para o desempenho da função; é necessária a melhoria do espaço e do equipamento, especialmente os computadores, cuja configuração não permite o manejo de várias ferramentas ao mesmo tempo (ex.: Sistema de automação Judicial (SAJ), CNA e Cadastro Cuida)”.

– Olindina Maria da Silva Krueger, assistente social da VIJ de Joinville, SC.

Segundo os entrevistados, a principal deficiência é na equipe interprofissional. As respostas indicam que faltam em cada vara de 1 a 10 psicólogos e de 1 a 11 assistentes sociais.

6.5 SISTEMAS ELETRÔNICOS DE LOCALIZAÇÃO

A tecnologia e a estratégia de gestão são aliados importantes na implementação de políticas públicas. A implantação de sistemas de comunicação e a celebração de convênios com o poder judiciário otimiza a administração da justiça e evita o desperdício de recursos na prática de atos facilmente realizáveis através da interligação de sistemas.

As tentativas de localização do requerido para citação pessoal são em grande medida um esforço de recuperação de dados a respeito do último paradeiro de determinadas pessoas. Nos dias atuais, esse paradeiro tem alguma probabilidade de estar registrado em bancos de dados eletrônicos, seja do poder público ou de entidades privadas de grande porte.

A eficiência do Poder Judiciário na localização de partes pode ser significativamente aumentada com a realização de convênios e a criação de instrumentos de comunicação eletrônica com outras entidades. O exemplo bem sucedido a ser lembrado é o do Bacen Jud 2.0.

O Bacen Jud 2.0 é um instrumento de comunicação eletrônica entre o Poder Judiciário e instituições financeiras bancárias, com intermediação, gestão técnica e serviço de suporte a cargo do Banco Central. Por meio dele, os magistrados protocolizam ordens judiciais de requisição de informações, bloqueio, desbloqueio e transferência de valores bloqueados, que serão transmitidas às instituições bancárias para cumprimento e resposta²¹.

Da mesma forma que está interligado com instituições financeiras, o Poder Judiciário poderia também estar conveniado e, em uma fase avançada interligado, com as companhias de telefonia, de serviços de televisão a cabo, provedores de internet, grandes grupos varejistas (como Casas Bahia) e com a seguridade social. A integração permitiria economizar o tempo gasto com a expedição e cumprimento de ofícios.

Em seguida, descrevemos sucintamente alguns sistemas desejáveis para o judiciário que, apesar da difícil implementação, poderiam trazer grandes benefícios para o sistema de adoção, especialmente na fase de citação em processos de destituição do poder familiar.

Sistema de integração com companhias telefônicas. Sabe-se que hoje no Brasil, existem mais de 273 milhões de telefones celulares ativos²², mais do que a quantidade de habitantes. Mesmo cidadãos de baixa renda costumam fazer uso desses serviços. A interligação com as companhias de telefonia (um Sistema TeleJud) permitiria a identificação instantânea de possíveis números de telefone de contato e endereços do requerido, economizando com isso o tempo gasto com a preparação, expedição e resposta de ofícios físicos.

Sistema de integração com o varejo. Na mesma linha, convênios e interligações eletrônicas com os cadastros de grupos como Casas Bahia, Pão de Açúcar, Ponto Frio, em que parcela significativa da população, inclusive de baixa renda, mantém cadastros para realização de crediários, podem auxiliar na localização. Esses cadastros são atualizados por conta do envio de boletos e material promocional.

²¹ <http://www.bcb.gov.br/?BCJUDINTRO>

²² Fonte: Valor Econômico. <http://www.valor.com.br/empresas/3524058/anatel-brasil-fecha-marco-com-27358-milhoes-de-celulares-ativos>. Acesso em 30/06/2014.

Caso a implantação de um instrumento de comunicação eletrônica não seja técnica ou gerenciamento viável, o convênio poderia prever meios rápidos de requisição de comunicação entre as varas e as companhias, tal como encaminhamento de requisições através mensagens eletrônicas entre determinados emails previamente indicados pelo Poder Judiciário e pelos grupos, garantindo com isso a documentação do pedido e a legalidade da prestação de informações.

Sistema de integração com INSS. Por fim, a mesma providência poderia ser adotada em relação à seguridade social, especialmente o INSS, por conta da existência de cadastros para pagamento de benefícios e indenizações.

Note-se que a implantação de tais instrumentos de comunicação e a celebração de convênios aproveitarão não apenas os processos relativos à adoção, mas todos os processos judiciais cujo andamento dependa da recuperação de dados sobre o paradeiro de pessoas, incluindo execuções e ações ordinárias cíveis, para citar dois exemplos.

6.6 INTEGRAÇÃO DO CNA COM OUTRAS BASES DE DADOS

O CNA é hoje a maior fonte de informações sobre as crianças disponíveis para adoção em território nacional. As informações contidas nessa base de dados são muito importantes para o entendimento, estudo e aprimoramento do sistema de adoção no Brasil. No entanto, o sistema na sua forma atual apresenta algumas dificuldades técnicas que impedem o estudo mais aprofundado do tema.

Como foi possível observar nessa pesquisa, o problema do sistema de adoção é muito maior do que a situação que observamos no CNA. A diferença observada entre os perfis dos adotantes e as características das crianças e adolescentes são só a consequência de um problema muito maior, que envolve diversos aspectos sociais, políticos e econômicos. Os problemas relacionados ao sistema podem partir da existência de famílias com dificuldades de atender os deveres do poder familiar, por diversos motivos, até o abrigamento das crianças, que envolve os entraves processo de destituição do poder familiar. Também é possível que tenha ocorrido a entrega voluntária das crianças pelos genitores, ou ainda o óbito dos pais. Essa "história" das crianças é algo que não se consegue analisar no CNA, exceto pelas variáveis relacionadas à origem da criança, que foram amplamente exploradas na pesquisa.

Para que a história das crianças possa ser contada, existe a necessidade de que a base do CNA, se comunique com outras bases de dados disponíveis. O primeiro exemplo, bastante direto, é o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidas. Essa valiosa base contém, teoricamente, informações de todas as crianças abrigadas no Brasil, e ainda armazena o histórico de todas as entradas e saídas do sistema. Infelizmente, não existe uma chave que liga as crianças do CNA e do CNCA. Somente essa chave poderia ser o suficiente para estudar, em nível nacional, o tempo de abrigo até disponibilização para adoção das crianças que enfrentam problemas com as famílias.

Em segundo lugar, mas não menos importante, é a possibilidade de integração com as bases de dados dos tribunais. Como as crianças envolvidas no sistema de adoção muitas vezes passam por processos de destituição do poder familiar, seria possível obter informações de tempo de tramitação dos processos, características dos genitores, atuação da vara, entre outras, tudo em tempo real e sem a necessidade de pesquisa de campo. Adicionalmente, as bases de dados dos tribunais poderiam melhorar a própria documentação do CNCA e CNA, pois poderiam identificar nos processos judiciais crianças que não fazem parte dos cadastros.

A ligação de todas essas bases pode ser uma tarefa bastante trabalhosa, pois poderia necessitar, de início, a associação manual de algumas informações. No entanto, notamos que uma informação presente em todas essas bases são as características das crianças, como nome, gênero, data de nascimento, entre outros. Assim, bastaria ter um cadastro unificado de todas as crianças envolvidas no sistema de adoção, sejam elas abrigadas, morando com familiares, sofrendo processo de adoção, ou disponíveis para adoção.

Infelizmente, não existe tal banco de dados organizado de maneira completa, atualizada e à prova de erros. Existem, no entanto, diversas bases de dados que podem ser utilizadas para auxiliar na ligação de todas as fontes. Além das próprias bases do CNA, CNCA e bases de dados processuais, é possível recuperar informações de registros hospitalares e cadastros de pessoa física. Ainda assim, como existem muitas informações incompletas e erros humanos de cadastramento, a unificação das bases teria bastante erros. Para isso, existem muitos algoritmos que constroem *ligações aproximadas* (ver [18], por exemplo). Sendo possível a ligação de todas essas bases, muitas pesquisas poderiam ser geradas, possibilitando a investigação de *tracesbacks* mais completos do histórico das crianças, e auxiliando na elaboração de pesquisas para aprimoramento do sistema de adoção no Brasil.

6.7 SISTEMA UNIFICADO DAS VARAS

A pesquisa observou uma significativa heterogeneidade entre o desempenho das varas. Apenas para exemplificar, o tempo médio estimado de duração de um processo de destituição do poder familiar na vara da infância e juventude de Recife é de 268 dias (oito meses e vinte e oito dias) enquanto na vara da infância e juventude de foro de São Miguel Paulista em São Paulo é de 623 dias (um ano, oito meses e dezenove dias). Essas discrepâncias são explicadas pela conjunção de fatores variados, dentre os quais se destacam as diferenças de infraestrutura física e humana das varas, o volume de processos e os métodos de trabalho adotados por cada juiz, promotor e cartório.

Diante desses resultados, um dos objetivos principais da ação estratégica governamental, especialmente do Poder Judiciário, é a minimizar as diferenças de desempenho entre as varas, tendo em vista que tais discrepâncias acarretam um tratamento desigual entre as partes e violam a isonomia, criando inventivos para que as partes busquem subterfúgios para escolha da localidade da prestação jurisdicional.

A fim de minimizar as diferenças de desempenho, a primeira recomendação é garantir a instalação de todas as varas especializadas, acompanhada da implantação de estrutura física e humana mínima, incluindo equipe interdisciplinar composta por psicólogo e assistente social. Tal providência é perseguida pelo CNJ através de diversas ações, inclusive do Provimento n. 36, que dispõe sobre a estrutura e procedimentos das varas da infância e juventude dentro de patamares de especialização e aparelhamento adequados.

Resta, no entanto, o problema dos padrões de trabalho.

A segunda recomendação diz respeito à garantia de homogeneidade nos procedimentos adotados pelas varas. Como observado, juízes e promotores adotam procedimentos administrativos diversos ao lidar com problemas similares. Por exemplo, enquanto alguns promotores entram diretamente com a ação de destituição do poder familiar, outros abrem processos administrativos prévios à ação, fazendo com que os relatórios de avaliação psicossocial sejam duplicados. Outro exemplo é o da citação. Enquanto alguns juízes realizam diligências dentro de esforços limitados pela razoabilidade, interrompendo os trabalhos e determinando a citação por edital para que o processo possa prosseguir, outros empreendem

diversas diligências e expedições de ofícios para tentar localizar pais biológicos, mediante qualquer notícia ou possibilidade de identificação do paradeiro.

É interessante o relato obtido na pesquisa:

“Os seis juízes entrevistados demonstraram grande interesse nas áreas em que atuam e preocupação em relação ao andamento dos processos e empenhados em solucionar da melhor maneira possível a situação das crianças e adolescentes em situação de risco. Entretanto, cabe aqui ressaltar que cada um dos juízes encaminham o processo de maneira distinta. Na primeira Vara pesquisada, nos processos de Distribuição do Poder Familiar, são tentados todos os meios para se encontrar a família biológica, enviando inclusive ofícios para todas as companhias de telefonia, atrasando consideravelmente esta etapa do processo, sendo na maioria das vezes infrutífera, para só então citar por edital. A equipe técnica também tenta por todos os meios localizar a família biológica, para só então opinar pela adoção. Na segunda Vara pesquisada, o Juiz e o Promotor trabalham em parceria, implantando o processo eletrônico, reduzindo consideravelmente os prazos para a citação, bem como encaminhando um número menor de ofícios e quando necessária a citação por edital, esta ocorre em um prazo muito menor.”

– Annamaria Satiro, colaboradora da ABJ.

O mesmo problema foi observado em Porto Alegre, no que se refere aos procedimentos de capacitação dos pretendentes à adoção, que em alguns casos é feito de forma presencial e em outros através de DVD, sem garantias de que os pretendentes tenham de fato assistido e absorvido um conteúdo adequado.

“Não é realizado um curso de capacitação presencial com os pretendentes a adotantes. Tal instrução é feita com a entrega de um DVD que contém informações acerca da adoção.”

– Grazielly A. Baggenstoss, pesquisadora da ABJ no projeto da adoção.

Para superar a falta de padronização, a ação de governo deve tentar promover um alinhamento de práticas com a transferência de *know-how* dentro do Poder Judiciário, com o objetivo de generalizar os procedimentos e práticas de excelência adotados pelas varas que se mostrarem mais eficazes.

A implementação dessa providência pode ser resolvida com ações estratégicas. A primeira é definir os procedimentos adequados a serem adotados pelo Poder Judiciário. O exemplo da capacitação de pretendentes é interessante. O ideal é que a capacitação seja presencial e que essa conduta seja regulamentada. Da mesma forma, o processo de capacitação pode ser padronizado através da utilização de um filme oficial, porém os juízes e os integrantes da equipe interprofissional devem interagir pessoalmente com os pretendentes para garantir que o conteúdo foi absorvido e esclarecer dúvidas.

Além disso, o Poder Judiciário pode, através de acompanhamento eletrônico e geração de relatórios gerenciais, identificar as varas mais rápidas e eficazes. Identificadas as varas, seus magistrados e servidores serão convidados a apresentar as práticas adotadas em seu dia-a-dia que possam explicar o desempenho diferenciado. Reconhecidas e convalidadas as práticas, os tribunais e o CNJ podem adotá-las como padrão geral de conduta através da edição de normas infralegais.

Essas práticas de excelência podem ser transmitidas aos demais juízes e servidores através de cursos de aperfeiçoamento ministrados pelas escolas de magistratura, em que os juízes e servidores responsáveis pelo desenvolvimento dessas condutas explicariam aos seus pares como elas devem ser implementadas e operadas. Os cursos podem ter como público preferencial as varas com desempenho regular ou ruim.

Ainda nesse sentido, pode ser interessante estabelecer um sistema eletrônico de comunicação entre as varas. Um problema observado foi a dificuldade de comunicação juízes e outros profissionais com outras varas. Na vara de Brasília, por exemplo, existem muitas cartas precatórias enviadas para as cidades satélites, que demoram muito para retornar. Para mitigar este problema, seria importante o aprimoramento nos métodos atuais de comunicação entre as varas, elaborando um sistema integrado que permitisse a todas as varas que possuem competência para tratar de processos relacionados à adoção o acesso aos problemas enfrentados por outras varas e suas possíveis soluções, bem como a troca de informações sobre crianças disponíveis para adoção.

Um sistema como esse poderia ser utilizado também para facilitar a citação. A utilização de um sistema de comunicação eletrônico reduziria a necessidade de utilização de cartas precatórias e aumentaria a eficiência das varas nas tentativas de citação.

O desenvolvimento de sistemas como esse estão longe de serem complexos. Atualmente, existem inúmeras ferramentas de comunicação que exigem pouco mais do que alguns computadores e acesso à internet, e que permitem um amplo ambiente de discussão e organização de atividades²³. Idealmente, tais sistemas também seriam integrados aos sistemas de acompanhamento processual dos tribunais, evitando o trabalho repetido dos funcionários das varas ao cadastrar e informar sobre os processos. Em especial, nas varas com tramitação eletrônica dos processos, tais aprimoramentos seriam muito eficazes e com custo bastante reduzido.

A melhor comunicação das varas de infância e juventude (e outras varas que tenham competência para esses tipos de processo) poderia, por fim, gerar o que chamamos de base de conhecimento, que é utilizada para a busca de problemas e suas respectivas soluções, com o objetivo de evitar que os mesmos problemas precisem ser resolvidos de forma repetida e independente. Com isso, as varas podem ajudar umas as outras para uniformizar procedimentos, resolver problemas complexos e gerar documentação e manuais para novos profissionais e juízes que aparecerão no futuro. A tecnologia precisa ser utilizada para auxiliar os juízes a decidirem com maior celeridade e otimizar o trabalho das varas.

6.8 MECANISMO DE MATCHING

Apesar de ser nacional, o CNA, por motivos logísticos, deve priorizar *matchings* ocorrendo dentro de uma mesma comarca, reduzindo custos de traslado das famílias ou crianças. No entanto, na ausência de restrições da família em relação a esta questão, o sistema deveria ser capaz de sugerir mais alternativas. Para outras restrições, como idade e gênero, o sistema deveria funcionar de forma semelhante, alocando, sempre que possível, as crianças que atendem aos requisitos de algum pretendente. Mas como seria possível realizar o maior número de *matchings* possível?

Isso é possível, assumindo algumas premissas, a partir da utilização de algoritmos computacionais baseados em teoria dos grafos. Lovász e Plummer [19] mostram que, dado um grafo bipartido, existe um algoritmo eficiente para maximizar o *matching*, mesmo considerando pesos das arestas. No CNA encontramos exatamente essa a situação. O grafo bipartido relaciona as crianças de um lado e

²³ Ver, por exemplo, o Google Apps for Business (<http://www.google.com/intx/pt-br/enterprise/apps/business/>).

os pretendentes do outro lado. A Figura 26 ilustra essa situação. Cada vértice do grafo representa uma criança ou pretendente, e cada aresta representa uma possível ligação, respeitando todas as restrições do cadastro. No entanto, é claro que, ao se concretizar essa ligação, os vértices dessa ligação (uma criança e um pretendente) ficam indisponíveis para novas ligações. Um algoritmo de *matching* procura maximizar o número total de ligações nesse grafo. Tal algoritmo poderia ainda um ordenamento, dentre as possíveis soluções, de acordo com a proximidade geográfica das crianças e pretendentes e com a idade das crianças, priorizando crianças ou adolescentes com idades mais avançadas. Os algoritmos poderiam ser expandidos para considerar casos de irmãos e outras complicações que observamos no CNA.

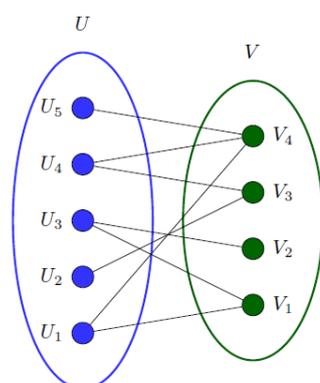


Figura 26.: Exemplo de grafo bipartido. No contexto do CNA, U representaria crianças e V pretendentes, e as arestas representariam os seus possíveis encontros.

Tais mecanismos de *matching* poderiam ser implementados com facilidade nos sistemas do CNA e produziriam, em cada instante, uma lista de todas as possíveis ligações entre crianças e pretendentes. Essa técnica ajudaria a minimizar o número de crianças disponíveis em abrigos, fazendo com que ficassem no sistema somente as crianças que realmente não tivessem candidatos para adoção.

6.9 CRIAÇÃO DE UM ENCONTRO MULTISSETORIAL

A implementação de políticas públicas eficazes depende de reformas regulatórias modernizantes, coordenadas com investimentos nas equipes humanas responsá-

veis pela sua aplicação. A edição de boas normas é tão importante quanto o treinamento dos profissionais que irão aplicá-las.

No caso da adoção, temos uma situação especialmente complexa, uma vez que a operação do sistema depende da atuação coordenada de profissionais com formação distintas, tais como juízes, psicólogos, assistentes sociais, pedagogos e promotores, possivelmente oriundos de estruturas independentes, como o Poder Judiciário, Ministério Público, abrigos da prefeitura, defensoria pública, organizações não-governamentais e sociedade civil.

Para dinamizar o funcionamento desse complexo sistema, não basta, portanto, alterar normas jurídicas. É também necessário treinar os profissionais envolvidos na implantação das regras, com a finalidade de prepará-los para operar um sistema multidisciplinar. Esse treinamento deve ter como objetivos gerais:

- a) Esclarecer e reforçar os objetivos da lei.
- b) Antecipar problemas comuns que serão enfrentados no dia-a-dia de trabalho.
- c) Explicar a fundação de cada entidade e de cada profissional envolvido.
- d) Coordenar entre si as atuações dessas pessoas e entidades.

Serve de exemplo para essa iniciativa o trabalho desenvolvido pela Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude - ABMP. Apesar de ocuparem nos processos pólos formalmente opostos, os agentes envolvidos nas atividades da ABMP têm consciência de que uma atuação coordenada em favor dos objetivos estabelecidos pela lei é essencial para o funcionamento adequado do sistema de adoção, com o respeito aos direitos e prerrogativas de todas as partes envolvidas.

A fim de viabilizar esse objetivo, a primeira recomendação é para que as cúpulas de todas as entidades envolvidas na operação do sistema de adoção realizem um encontro anual, de natureza multissetorial e estratégica. Esse encontro almejaria (i) avaliar os resultados do ano anterior, (ii) debater dificuldades encontradas, (iii) discutir experiências bem sucedidas, (iv) debater as normas infra-legais necessárias à implantação das políticas e (v) aprovar um plano conjunto de ação com metas quantificáveis para o ano seguinte.

O encontro poderia ser albergado pelo CNJ e dividido em duas etapas: internacional e nacional. Ambos contariam com a participação do CNMP, do Conselho Superior da Defensoria Pública, de representantes das principais ONG's e das

principais prefeituras. o encontro internacional poderia contar ainda com representantes da Autoridade Central Administrativa Federal – ACAF, de organismos internacionais ligados à adoção internacional e de ONG's ligadas à adoção internacional.

As conclusões podem ser resumidas em um memorando final, no qual sejam fixadas as recomendações e os objetivos, especificando as iniciativas atribuídas a cada entidade.

6.10 CURSOS PREPARATÓRIOS PARA MAGISTRADOS

Outra temática recorrente é a necessidade de preparar antecipadamente juízes e servidores que atuam na área da infância e juventude. O tipo de trabalho desenvolvido no dia-a-dia de uma vara da infância difere da realidade usual de um juiz.

A primeira distinção diz respeito à carga emocional enfrentada nos cursos com os pretendentes à adoção, na recepção de crianças e adolescentes e na vista aos abrigados. Além disso, há também peculiaridades próprias dos processos relacionados à adoção, especialmente no que se refere a aspectos psicossociais do julgamento. Finalmente, há ainda uma forte interação entre diferentes entidades de governo e da sociedade civil, cuja coordenação é essencial para o sucesso dos processos.

Há, portanto, a necessidade de treinamento prévio dos profissionais que irão atuar nas varas da infância, de forma a prepará-los para as peculiaridades e desafios específicos dessa área. A estrutura de um curso preparatório é um tema amplo, que não cabe nesta breve recomendação. Mas é possível adiantar o que seriam os *guidelines* gerais de um trabalho como esse.

O curso deve ter como objetivos:

- a) Reforçar o propósito da legislação e da atuação estatal.
- b) Transmitir a visão e o conhecimento de juízes e servidores mais experientes aos que chegam.
- c) Padronizar procedimentos internos das varas.
- d) Preparar os juízes e servidores para problemas recorrentes enfrentados nas varas.

- e) Reiterar a função dos demais profissionais envolvidos no sistema de adoção.
- f) Repassar metas de desempenho do tribunal e do CNJ.
- g) Situar o juiz e o servidor no que diz respeito à situação da sua futura vara.

6.11 CURSOS PARA O CONSELHO TUTELAR

Nos termos do art. 131 a 133 do ECA, o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. Em cada Município deve haver, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, que, para a candidatura, devem ter reconhecida idoneidade moral, mais de vinte e um anos e residência no município.

O Conselho Tutelar tem na legislação funções amplas e de relevância. Cabe ao Conselho Tutelar (art. 136 do ECA), dentre outras atividades, atender as crianças e adolescentes que necessitem de medidas de proteção, atender e aconselhar os pais ou responsável, requisitar serviços públicos de saúde e educação, encaminhar ao Ministério Público e à autoridade judiciária notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente.

Cabe, ainda, ao Conselho Tutelar comunicar a necessidade do afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

Tamanha a relevância da sua atuação, que nos termos do art. 137 do ECA, as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

Apesar de deter um mandato que exige desempenho de funções de natureza técnica e interdisciplinar, o processo de escolha dos conselheiros é político. Nos termos do art. 139 do ECA, a escolha se dará através de eleição municipal a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial.

Deixando de lado discussões sobre a conveniência da eleição, há um reconhecimento pela grande maioria dos agentes envolvidos no sistema de adoção que o Conselho Tutelar não desempenha adequadamente a sua função. As reclama-

ções normalmente pedem uma atuação menos política e mais técnica do Conselho Tutelar. Os exemplos de depoimentos são vários:

“[A atuação do Conselho Tutelar é] Regular, pois atuam de modo drástico (no lugar de encaminharem ao apoio social, muitas vezes, promovem o acolhimento da criança) e, em contraponto, de modo omissivo nas situações em que deveriam atuar.”

– Olindina Maria da Silva Krueger, assistente social da VIJ de Joinville, SC.

“[A atuação do Conselho Tutelar é] Ruim, especialmente pela falta de atuação, que é observada pelos comentários das pessoas. Não fazem os devidos encaminhamentos, alimentam a cultura da “busca pelo judiciário”. Sobrecarrega o Setor de Assistência Social da Comarca.”

– Andrea Fabene Tostes, Psicóloga da VIJ de Joinville, SC.

“[A atuação do Conselho Tutelar é] equivocada, especialmente referente à omissão nos casos em que deveria atuar.”

– Andrea Fabene Tostes, Psicóloga da VIJ de Joinville, SC.

“[A atuação do Conselho Tutelar é] Regular, há atuação deficitária e equivocada.”

– Márcio Renê Rocha, Juiz da VIJ de Joinville, SC.

Uma das formas de se incrementar o desempenho dos Conselhos Tutelares é a realização de cursos preparatórios obrigatórios para os eleitos antes de assumirem seus cargos.

Os conselheiros assistiriam a um ciclo de palestras com especialistas em direito, para entenderem sua função legal, em psicologia, para saberem como lidar com crianças e famílias em estado de vulnerabilidade, e até em língua portuguesa, tendo em vista que alguns dos conselheiros não conseguem se expressar de maneira clara no vernáculo. Os conselheiros também poderiam ser instruídos por profissionais experientes a respeito de situações cotidianas comuns a serem enfrentadas no exercício de suas funções, discutindo quais seriam as providências adequadas a serem adotadas de acordo com a lei e com o melhor interesse da criança.

O Conselho Tutelar pode ter um papel mais ativo em diversas situações, como, por exemplo, na avaliação e recomendação ao Ministério Público a respeito das possibilidades da manutenção da criança ou adolescente em sua família de origem,

na requisição perante as autoridades municipais de providências de assistência social que viabilizem a manutenção, na apresentação de opinião que fundamente o ingresso imediato de ação de destituição do poder familiar e no levantamento do histórico da família.

6.12 CURSOS PARA A DEFENSORIA PÚBLICA

A defensoria pública é uma instituição fundamental para a distribuição e realização igualitária da justiça no Brasil, garantindo o direito à assistência jurídica gratuita para a população necessitada. Desde o art. 4º da Lei Federal n. 1.060/1950, referência histórica importante, o legislador brasileiro reconhece que "os poderes públicos federal e estadual concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei".

A Constituição de 1988 fez com que o Brasil implemente um modelo de abrangência integral e gratuita para organizar a provisão de tais serviços, ao determinar que "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos"(art. 5º, LXXIV). A Constituição também estabeleceu a Defensoria Pública como "instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV"(CF, art. 134, sem destaques no original).

A partir de 2004, a Emenda Constitucional n. 45 garantiu às defensorias públicas estaduais autonomia "funcional" e "administrativa", dando-lhes tratamento equiparável ao da Magistratura e do Ministério Público.

O papel da defensoria pública nos processos integrados ao sistema de adoção reside em prestar assistência jurídica gratuita às partes desprovidas de recurso, como pretendentes à adoção sem recursos para contratar advogado, bem como pais biológicos não localizados ou que, mesmo tendo sido citados, não constituíram advogados e não apresentaram defesa.

Além disso, o art. 90 do Código de Processo Civil determina que o juiz dará curador especial ao incapaz, ao réu preso e ao revel citado por edital ou com hora certa. Nos processos de destituição do poder familiar, a defensoria exerce um importante papel de curador especial na defesa de pais biológicos ausentes e na defesa dos incapazes.¹ Tal papel apresenta peculiaridades e dificuldades próprias e é voltada primordialmente para a observância das formalidades processuais, uma

vez que discussões relativas à parte fática estão limitadas pela ausência de contato com os requeridos.

A função do defensor nesse processo é especialmente delicada. Como o pedido de destituição do poder familiar em favor da criança é sustentado em juízo pelo Ministério Público, a função do defensor se concentra no exercício do direito de defesa dos pais, que constituem o núcleo de interesses potencialmente contrapostos ao da criança.

A defesa dos pais é essencial, especialmente se forem revéis. Dentro dessa perspectiva, a atuação da Defensoria Pública, em regra apresentada através de uma contestação por negativa geral, busca garantir que os esforços de citação foram corretamente realizados, que o relatório técnico esteja adequadamente fundamentado e que as formalidades do processo tenham sido corretamente seguidas.

No entanto, durante a pesquisa detectou-se frequentes reclamações dos demais agentes do processo a respeito de excessos dos defensores que, esquecendo-se do objetivo fundamental de prestigiar o interesse da criança, dão ênfase abusiva nas formalidades processuais e exercem de forma disfuncional seu direito de defesa. Trata-se do defensor que, da mesma forma que outros agentes do processo, requer expedição de ofícios para dezenas de órgãos públicos e empresas e que recorrem indiscriminadamente de toda e qualquer decisão.

Interessante o relato da pesquisa de campo:

“A Defensoria Pública é a que mais recorre, atrasando muito o fim do processo e deixando todos (Juíza, Promotora, Setor Técnico e Cartórios) muito indignados.”

– Annamaria Satiro, colaboradora da ABJ.

O tempo gasto no atendimento dos requisitos da defensoria pública é computado segundo a percepção dos atores como uma segunda causa da morosidade do processo. A disputa jurisprudencial em torno do papel da defensoria nas ações de destituição do poder familiar, especialmente no que se refere à sua atuação na defesa da criança, demonstra que existe espaço para cursos de treinamento e conscientização voltados para um exercício mais racional e efetivo de suas funções no processo.

A recomendação é que o Poder Judiciário em conjunto com os órgãos superiores da Defensoria Pública promovam uma integração com a finalidade de discutir e

6.13 CAMPANHAS COM GESTANTES SOBRE ENTREGA VOLUNTÁRIA

criar cursos de aperfeiçoamento voltados para o papel da defensoria nas ações de adoção. Os cursos poderiam tratar, por exemplo, dos seguintes tópicos:

1. Reforçar o propósito da legislação e da atuação estatal.
2. Transmitir a visão e o conhecimento de juízes, defensores e promotores mais experientes.
3. Padronizar procedimentos na condução dos processos.
4. Preparar os defensores para problemas recorrentes enfrentados nas varas.
5. Reiterar a função dos demais profissionais envolvidos no sistema de adoção.
6. Tratar do papel do curador especial de ausentes e incapazes na ação de destituição do poder familiar.
7. Reforçar o processo como instrumento de realização do interesse da criança e adolescente.
8. Reforçar o problema do tempo de duração do processo e seus efeitos sobre a adotabilidade infantil.
9. Explicar o conceito de esforços razoáveis de citação e direito de defesa.

6.13 CAMPANHAS COM GESTANTES SOBRE ENTREGA VOLUNTÁRIA

Uma parte significativa do problema relacionado ao abandono de crianças poderia ser evitado através de campanhas de esclarecimento com gestantes em estado de vulnerabilidade.

Os cadastros do Sistema Unificado de Saúde ("SUS") são capazes de indicar gestantes que se encontram em um estado de vulnerabilidade com potencial para abandono infantil.

O desconhecimento dessas gestantes a respeito, de um lado, da assistência que o estado pode lhes prestar e, de outro, de como funciona a entrega voluntária, podem auxiliar a resolver no nascedouro um problema que, meses ou anos mais tarde, se manifestará de forma muito mais traumática.

As gestantes podem ser identificadas com base nos cadastros e encaminhadas para uma entrevista com psicólogos e assistentes sociais, que tentarão criar condições para que a criança permaneça em sua família de origem.

Verificada que tal manutenção não é viável ou não se dará no melhor interesse da criança, esses profissionais passarão a esclarecer dúvidas quanto à entrega voluntária da criança para adoção. Esses esclarecimentos passam pela informação de que:

1. A entrega voluntária não é crime.
2. O estado provê estrutura para receber a criança.
3. A colocação da criança em família substituta se daria provavelmente em poucas semanas após o nascimento.
4. Há uma lista de pessoas habilitadas em um cadastro nacional, interessadas em adoção.
5. Os pretendentes habilitados à adoção passaram por uma avaliação psicossocial, estão aptas à adoção, e são capazes de cumprir os deveres do poder familiar.

6.14 CAMPANHAS COM PRETENDENTES A ADOÇÃO

Pode existir na população um desconhecimento sobre o significado legal da adoção e o significado afetivo da adoção. Em nossa pesquisa, detectamos que pelo menos 48% dos processos de adoção envolviam adoções fora do CNA²⁴. Pode ser que as pessoas não entendam o porquê da legislação vetar a adoção fora do CNA, salvo hipóteses específicas, nem a realidade do perfil das crianças disponíveis no CNA. É possível também que o público desconheça o histórico bem sucedido de adoções de crianças em idade mais avançada, bem como o papel que juízes, promotores e defensores públicos desempenham na defesa do bem-estar das crianças.

O estado também precisa investir recursos em campanhas de educação do público em geral a respeito do que é a realidade da adoção e dos objetivos gerais da lei. Os objetivos iniciais seriam divulgar:

1. O que é a adoção.
2. Histórias bem sucedidas de adoção.
3. Para que serve e como funciona o CNA.

²⁴ Observamos, além disso, que 29% das adoções ocorrem no CNA, 12% dos processos tratavam de adoção unilateral e 11% dos processos não continham nenhuma informação nesse sentido.

4. O perfil das crianças disponíveis para adoção.
5. Os critérios de habilitação e o perfil dos pretendentes à adoção.
6. Material que incentive a adoção de crianças em idade avançada.
7. A legalidade da entrega voluntária.
8. A ilegalidade da adoção "à brasileira".
9. A ilegalidade da falsa declaração de paternidade para o registro civil.
10. Os danos psicológicos decorrentes da omissão de informações sobre a origem de crianças adotadas.

6.15 SUGESTÕES DE NOVAS PESQUISAS

É próprio e inclusive esperado da pesquisa apresentada que o levantamento de dados provoque novos questionamentos a respeito de problemas até então insuspeitos. Cada resposta traz consigo novas perguntas.

Ao elaborarmos os relatórios e questionários procuramos incluir algumas questões não diretamente ligadas ao problema do tempo dos processos de adoção, mas que intuíamos àquela altura estarem ligadas a outras questões sensíveis do sistema.

Os resultados apresentados, apesar de não serem conclusivos, são suficientemente significativos para que as autoridades responsáveis se preocupem em investigá-los com maior profundidade nas próximas pesquisas.

A recomendação final é, portanto, a realização de novas pesquisas sobre pontos importantes que afetam a funcionalidade do sistema de adoção. Sem prejuízo de outras temáticas, quatro tópicos nos pareceram ao longo das entrevistas especialmente importantes.

- a) Adoção direta e obrigatoriedade CNA. Pesquisa que investigue a quantidade de adoções diretas fora do CNA e os efeitos da obrigatoriedade do CNA no tempo dos processos de adoção e na quantidade e qualidade de adoções. Reiteramos aqui os resultados observados em relação às adoções fora do CNA. Foi detectado que 48% dos processos de adoção envolviam adoções fora do CNA. Observamos, além disso, que 29% das adoções ocorrem no CNA, 12%

dos processos tratavam de adoção unilateral e 11% dos processos não continham nenhuma informação nesse sentido.

- b) Entraves para a adoção internacional no Brasil. Pesquisa que investigue o perfil dos pretendentes e dos interessados em adoção internacional, dos organismos internacionais que atuam nessa área e que diagnostique os principais entraves procedimentais, que restringem a quantidade de interessados. Verificar também a possibilidade de resolver o problema das crianças ou adolescentes disponíveis no CNA com idades avançadas a partir da adoção internacional.
- c) Famílias acolhedoras no Brasil. Partindo-se da premissa de que a família acolhedora é uma boa alternativa ao acolhimento institucional, realizar uma pesquisa que investigue os casos de acolhimento familiar no Brasil e que avalie como a criação de incentivos econômicos poderia afetar essa forma de acolhimento. A proposta de reflexão dos incentivos econômicos advém de resultados observados em outras jurisdições. Por exemplo, a edição do Adoption and Safe Families Act, nos EUA, que autoriza pagamentos de incentivos para famílias substitutas causou um aumento, entre 1997 e 2002, de 64% nas adoções em geral e 63% nas adoções de crianças com necessidades especiais (ver [20]).
- d) Funções e disfunções dos Conselhos Tutelares. Pesquisa que investigue o perfil dos conselheiros antes e depois de serem eleitos, as principais atividades desempenhadas no curso do mandato e o funcionamento dos Conselhos Tutelares.
- e) Pesquisas realizadas localmente. Reduzir a cobertura nacional da pesquisa, e aumentar a quantidade de observações dentro de cada região. Ficou bastante claro na pesquisa que varas com diferentes estruturas administrativas e diferentes juízes influenciam muito no tempo dos processos relacionados à adoção. Uma alternativa para solucionar esse problema seria realizar uma amostra aleatória de varas, buscando enxergar e controlar essa variabilidade. Como vimos, no entanto, pode ser bastante complexo, na prática, controlar essa variabilidade a nível nacional, pois cada visita às varas pode incorrer em custos e tempo dispendido. Por esse motivo, uma sugestão é a realização de pesquisas locais, voltadas ao estudo das unidades federativas. Pesquisas como essa ainda seriam custosas pelo elevado número de comarcas, mas produziriam resultados mais consistentes.

- f) Estudo do tempo até a adoção desde o nascimento das crianças. Uma possível maneira de estudar o tempo até adoção de uma criança pode ser dado por:

$$T = T_1 + T_2 + T_3, \quad (1)$$

em que T_1 é o tempo do nascimento até a detecção da criança como um indivíduo em risco de destituição (tempo este marcado, por exemplo, através de uma denúncia), T_2 é o tempo de destituição (marcado pelo processo de destituição do poder familiar) e T_3 é o tempo até a adoção. Analisando o sistema de adoção nessa perspectiva, e não somente com foco no tempo dos processos, pode ajudar a dar um panorama mais completo de como é o sistema de adoção e mais medidas que poderiam ser tomadas para auxiliar as crianças e adolescentes.

- g) O problema do abrigamento. O Brasil possui hoje aproximadamente quarenta mil crianças, em uma população de aproximadamente quarenta e seis milhões de crianças e adolescentes com idades entre 0 e 14 anos. Nos EUA, país com condições socioeconômicas melhores do que o Brasil, existem aproximadamente sessenta e três milhões de habitantes e 542 mil crianças abrigadas. A diferença proporcional de 1000% nas taxas de abrigamento pode decorrer de diversos fatores, incluindo a baixa incidência de entregas voluntárias, deficiências na estrutura das instituições de abrigamento e a ênfase da legislação brasileira na manutenção da criança em sua família biológica, podendo ser motivo para uma investigação mais aprofundada. É importante neste tópico discutir se uma taxa de abrigamento faz sentido e buscar meios de encontrar taxas ideais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] CNJ. *Encontros e Desencontros*. Secretaria de Comunicação CNJ, Brasília, 2013.
- [2] CNJ. Cnj discute unificação de dados sobre abrigos para crianças e adolescentes. <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/23197:cnj-discute-unificacao-de-dados-sobre-abrigos-para-criancas-e-adolescentes>, 2013. Acessado em 04/06/2014.
- [3] CNJ. *Implantação do CNA*. Brasília, 2008.
- [4] CNJ. *Perfil das pessoas cadastradas no CNA*. Brasília, 2011.
- [5] CNJ. *Encontros e Desencontros*. Secretaria de Comunicação CNJ, Brasília, 2012.
- [6] IPEA. O direito à convivência familiar e comunitária. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481, 2005. Acessado em 27/09/2013.
- [7] AMB. Percepção da população brasileira sobre a adoção. http://www.amb.com.br/mudeumdestino/docs/pesquisa_adocao.pdf, 2008. Acessado em 27/09/2013.
- [8] SDH. Adoção internacional no brasil. <http://www.sdh.gov.br/assuntos/adocao-e-sequestro-internacional/dados-estatisticos>, 2011. Acessado em 27/09/2013.
- [9] SDH. Conhecendo a realidade. <http://www1.direitoshumanos.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/publicacoes/.arquivos/.spdca/conhecendoarealidade.pdf>, 2006. Acessado em 27/09/2013.
- [10] Schettini, S. S. M. Filhos por adoção. http://www.unicap.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=115, 2007. Acessado em 27/09/2013.
- [11] Pereira, C. L. Adoção tardia. http://www.ppge.ufpr.br/teses/M12_Cristina%20Lopes%20Pereira%20.pdf, 2012. Acessado em 27/09/2013.

Referências Bibliográficas

- [12] Ghirardi, M. L. A. M. A devolução de crianças e adolescentes adotivos sob a Ótica psicanalítica. <http://www.ip.usp.br/portal/images/stories/progpospsa/PSACD/0068.pdf>, 2008. Acessado em 27/09/2013.
- [13] Queiroz, A. C. A. e Brito, L. Adoção tardia. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/13161/9620>, 2011. Acessado em 27/09/2013.
- [14] Boeckel, M. G. Adoção homoafetiva. <https://psicologia.faccat.br/moodle/pluginfile.php/197/course/section/101/rosiane.pdf>, 2012. Acessado em 27/09/2013.
- [15] Senado Federal. Realidade brasileira sobre adoção. <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/adocao/realidade-brasileira-sobre-adocao.aspx>, 2014. Acessado em 15/04/2014.
- [16] ABMP. O sistema de justula da infância e da juventude nos 18 anos do eca. http://thor.sead.ufrgs.br/objetos/estacao-psi/anexos/Desafios_Sistema_Justica.pdf, 2008. Acessado em 01/06/2014.
- [17] CNJ e IPEA. *Justiça Infantojuvenil*. Brasília, 2012.
- [18] Meihui Zhang, Marios Hadjieleftheriou, Beng Chin Ooi, Cecilia M Procopiuc, and Divesh Srivastava. On multi-column foreign key discovery. *Proceedings of the VLDB Endowment*, 3(1-2):805–814, 2010.
- [19] László Lovász and Michael D Plummer. Matching theory. *New York*, 1986.
- [20] Congresso Nacional Norte-Americano. Public law 108-145, 108th congress. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ145/pdf/PLAW-108publ145.pdf>, 2003. Acessado em 01/07/2014.
- [21] Allen, C. *The US–Russian Child Adoption Agreement*. 35 *Fordham Int’l L.J.*, 2012.
- [22] Marcos Nascimento Magalhães. *Probabilidade e variáveis aleatórias*. Edusp, 2011.
- [23] Bazílio, L. C. e Kramer, S. *Infância, educação e direitos humanos*. Cortez, São Paulo, 2ªed., 2003.

- [24] Bitzan, C. M. *Our Most Precious Resource*. 17 *Minn. J. Int'l L.*, 2008.
- [25] Carroll, A. B. *Cracks In The Cost Structure Of Agency Adoption*. 39 *Cap. U. L. Rev.* 443, 2011.
- [26] Carlson, R. *Seeking The Better Interests Of Children With A New International Law Of Adoption*. 55 *N.Y. L. Sch. L. Rev.* 733, 2011.
- [27] Cetean-Voiculescu, L. *Some Remarks On The New Amendments In The Adoption Procedure Regarding The Adoption Defining Terms And Substantive Conditions*. 1 *Persp. Bus. L.J.* 268, 2012.
- [28] Claypool, L. *Romanian Adoption Update*. 3 *U. Det. Mercy Int'l L.F.*, 1993.
- [29] Harry Bateman, Arthur Erdélyi, Hendrik van Haeringen, and LP Kok. *Tables of integral transforms*, volume 1. McGraw-Hill New York, 1954.
- [30] Colosimo, E. A. e Giolo, S. R. *Análise de Sobrevivência Aplicada*. Edgard Blucher, 1ªed., 2006.
- [31] Cook, L. W. *Open Adoption*. 30 *J. Fam. L.* 471, 1992.
- [32] Crouch, J. *Adoption In The 21st Century*. 25 *Fam. Advoc.* 32, 2003.
- [33] Curi, M. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. Malheiros, São Paulo, 2ªed., 2010.
- [34] Curtis, C. M. e Denby, R. W. *Families of Color*. 2003.
- [35] Darcher, J. *Market Forces In Domestic Adoptions*. *Seattle J. Soc. Just.* 729, 2010.
- [36] Doherty, A. L. *A Look At Open Adoption*. 11 *J. Contemp. Legal Issues* 591, 2001.
- [37] Frankel, T. e Miller, F. H., . *Adoption and Market*. Boston University Law Review. 1987.
- [38] Granato, E. F. R. *Adoção*. Juruá, Curitiba, 2010.
- [39] Gustafson, S. F. *Regulating Adoption Intermediaries*. 3 *Geo. J. Legal Ethics* 837, 1990.

Referências Bibliográficas

- [40] de Lima, M. M. C. Acompanhamento psicossocial de gestantes e genitoras que manifestam a intenção de entregar um filho em adoção. <http://www.abraminj.org.br/Painel/anexos/Acompanhamento%20de%20gestantes.pdf>, 2012. Acessado em 27/09/2013.
- [41] Pachá, A. e Neto, F. de O. O cadastro nacional de adoção: Primeiros resultados. <http://www.cnj.jus.br/imprensa/artigos/13336-o-cadastro-nacional-de-adocao-primeiros-resultados>, 2008. Acessado em 27/09/2013.
- [42] Posner, S. F. e Landes, E. M. *The Economics Of The Baby Shortage*. 7 J. Legal Stud. 323, 1978.
- [43] Folha de São Paulo. Cai resistência à adoção de criança negra e mais velha. <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/05/1459951-cai-resistencia-a-adocao-de-crianca-negra-e-mais-velha.shtml>, 2006. Acessado em 27/09/2013.
- [44] Folha de São Paulo. Cnj permite que estrangeiros usem cadastro nacional para adoção. <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/03/1430256-cnj-permite-que-estrangeiros-usem-cadastro-nacional-para-adocao.shtml>, 2014. Acessado em 04/06/2014.
- [45] Sottomayor, M. C. *Cuidar da Justiça de crianças e jovens*. Almedina, Coimbra, 2ªed., 2010.
- [46] Sousa, W. G. A nova lei da adoção e seus efeitos. <http://www.abraminj.org.br/Painel/anexos/Acompanhamento%20de%20gestantes.pdf>, 2011. Acessado em 27/09/2013.
- [47] Souza, G. Brasil tem 4.856 crianças à espera de adoção. <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/15658:brasil-tem-4856-criancas-para-a-adocao-revela-ultimo-balanco>, 2011. Acessado em 27/09/2013.
- [48] Veronese, J. R. P. e Lima, F. S. *Os direitos da criança e dos adolescentes*. FUNJAB, Florianópolis, 2012.



RELATOS DAS VISITAS REALIZADAS

Os relatos abaixo foram realizados em primeira pessoa, e compõem grande parte das varas visitadas pelos pesquisadores.

A.1 VARAS VISITADAS EM SÃO PAULO, MINAS GERAIS, BRASÍLIA E PARÁ

Foram concluídas as pesquisas nas três Varas de São Paulo e na Vara de Brasília, Belo Horizonte e Belém do Pará.

No Fórum da Lapa foram entrevistados o Juiz, o Promotor, uma Psicóloga e uma Assistente Social. Quanto aos processos, foram analisados dentre os cadastrados: 16 de medidas de proteção, 11 de habilitação para adoção, 11 de adoção e 4 de guarda.

No Fórum de Santo Amaro foram entrevistados o Juiz, o Promotor, uma Psicóloga e uma Assistente Social. Quanto aos processos, foram analisados dentre os cadastrados: 13 de medidas de proteção, 10 de habilitação para adoção, 15 de adoção e 6 de guarda.

No Fórum Central foram entrevistadas a Juíza, a Promotora, uma Psicóloga e duas Assistentes Sociais. Quanto aos processos, foram analisados dentre os cadastrados: 15 de medidas de proteção, 10 de habilitação para adoção, 12 de adoção e 7 de guarda (porém nenhum cadastrado, pois estes já estavam arquivados).

Na Vara de Brasília foram entrevistados o Juiz, a Promotora, um Psicólogo, uma Assistente Social e uma Coordenadora de um abrigo para crianças em situação de risco. Quanto aos processos, foram analisados dentre os cadastrados: 12 de medidas de proteção, 11 de habilitação para adoção, 15 de adoção e 11 de guarda/tutela.

Na Vara de Belo Horizonte foram entrevistados a Juíza, a Promotora, uma Psicóloga e uma Assistente Social. Quanto aos processos, foram analisados dentre os cadastrados: 10 de medidas de proteção, 1a de habilitação para adoção, 11 de adoção e 7 de guarda/tutela.

Na Vara de Belém do Pará foram entrevistados o Juiz, a Promotora, uma Psicóloga e uma Assistente Social. Quanto aos processos, foram analisados dentre os cadastrados: 10 de medidas de proteção, 1 de habilitação para adoção, 12 de adoção e 10 de guarda.

Não encontrei nenhum problema em nenhuma das 6 Varas pesquisadas, sendo todos solícitos na localização dos processos e disponibilidade de tempo para as entrevistas.

Os seis juízes entrevistados demonstraram grande interesse na área em que atuam e preocupação em relação ao andamento dos processos e empenhados em solucionar da melhor maneira possível a situação das crianças e adolescentes em situação de risco.

Entretanto, cabe aqui ressaltar que cada um dos juízes encaminham os processos de maneira distinta.

Na primeira Vara pesquisada, nos processos de Destituição de Poder Familiar, são tentados todos os meios para encontrar a família biológica, enviando inclusive ofícios para todas as companhias de telefonia, atrasando consideravelmente esta etapa do processo, sendo na maioria das vezes infrutífera, para só então citar por edital. A equipe técnica também tenta por todos os meios localizar a família biológica, para só então opinar pela a adoção.

Na segunda Vara pesquisada, o Juiz e o Promotor trabalham em parceria, implantando o processo eletrônico, reduzindo consideravelmente os prazos para a citação, bem como encaminhando um número menor de ofícios e quando necessária a citação por edital, esta ocorre em um prazo muito menor. Chamou a atenção também o fato do Juiz e o Promotor estarem sempre disponíveis para conversar e resolver os problemas com os diretores de abrigos, bem como com a equipe técnica. O Juiz desta Vara também está trabalhando em um Projeto de Lei para implementação de Família Acolhedora dentro da família estendida.

Na terceira Vara pesquisada, a Juíza demonstrou muita sensibilidade em relação às crianças, ouvindo-as em um ambiente mais informal (sentadas em um sofá e com brinquedos, para que principalmente as crianças de menor idade se sintam a vontade para falar). A Juíza trabalha de forma objetiva, agilizando as citações

e sendo muito acessível em relação ao setor técnico. Ela também faz questão de dar pessoalmente o curso para os casais dispostos a adoção. Chamou a atenção o fato da Juíza ter passado um ano trabalhando pela ONU no Timor Leste. Quanto a promotora entrevistada, deu a impressão de não estar muito envolvida com os processos e seus despachos muitas vezes atrasam o andamento processual.

Na quarta Vara pesquisada, o Juiz demonstrou muita experiência e praticidade, entretanto, devido ao elevado número de precatórios, que por muitas vezes demoram a voltar, os processos ficam parados por anos. Sem dúvida a Vara mais bem equipada, com maior número de visitas feitas aos abrigos. É também a única Vara visitada que possui verba própria, inclusive para alguma contratação, quando necessária. A equipe técnica é a mais prática, obtendo resultados mais rápidos. Quanto a promotoria, também não demonstrou prioridade em relação a esses processos. Foi a única Vara em que presenciei a ligação da Coordenadora de um dos abrigos (entrevistada), comunicando que haviam 4 vagas sobrando e que poderiam encaminhar as crianças para lá.

Na quinta Vara pesquisada, tem apenas um Juiz (que estava de licença fazendo um curso na Alemanha) e uma Juíza substituta (atuando sozinha nesse período), para um número de processos muito elevado. Sem dúvida a Vara mais mal instalada das visitadas. Um prédio muito velho, sem acessibilidade e que abriga também todos os casos de violência contra a mulher (Lei Maria da Penha). Entretanto a equipe técnica é muito empenhada. Montaram até um berçário completo com doações (com banheira, mamadeira, roupas, berço e brinquedos) para quando alguma criança é abandonada no fórum. Também visitam os abrigos com bastante frequência e orientam as enfermeiras e assistentes sociais das maternidades públicas a informarem as mães da possibilidade de entregarem seus bebês em adoção recém nascidos (recebem muitas críticas por esta iniciativa). A Defensoria Pública é a que mais recorre, atrasando muito o fim do processo e deixando todos (Juíza, Promotora, Setor Técnico e Cartorários) muito indignados. Também foi a única Vara que tem implementado o programa de “Família Voluntária, entretanto apenas 5 famílias estão atualmente cadastradas e algumas acabam adotando as crianças, fugindo assim da finalidade do programa.

Na sexta Vara pesquisada, apenas um Juiz é responsável por três Varas e não tem Juiz Substituto para ajudar. Essa precariedade faz com que tenha uma grande rotatividade de Juízes, atrasando o andamento dos processos. Apenas uma promotora é responsável também pelas três Varas. Tudo é muito demorado, pois o

cartório funciona com apenas dois funcionários e um estagiário. O horário de funcionamento da Vara também é muito curto: das 8:00 às 14:00hs. O prédio é novo e bem equipado, inclusive o setor técnico. Entretanto, devido ao baixo número de funcionários, são raros os cursos de orientação para adotantes e as visitas às entidades de atendimento também ocorrem com pouca frequência. A Defensoria Pública não se manifesta em todos os processos e em muitos outros o Juiz decide sem antes encaminhar ao Ministério Público. Também me chamou a atenção o número de adoções concedidas fora do CNA, com o argumento explícito na petição inicial: “entrega voluntária da mãe”.

Todas as Varas tem basicamente as mesmas reclamações, em relação ao ambiente físico precário (salvo a de Belém do Pará), baixos salários para a equipe técnica, número inadequado de funcionários, CNA burocrático e com péssimo sistema de busca, rotatividade dos funcionários das entidades de atendimento, devido aos baixos salários e falta de capacitação e o mal funcionamento do Conselho Tutelar, muitas vezes usado como degrau político.

A.2 VARAS VISITADAS EM SANTA CATARINA E RIO GRANDE DO SUL

A.2.1 *Apontamentos da Pesquisa em Florianópolis/SC*

Dados de identificação

Comarca: Florianópolis/SC Datas: 12 e 13 de fevereiro de 2014 Local: Vara da Infância e Juventude da Comarca da Capital, SC – Fórum Eduardo Luz
Juíza titular: Brigitte Assessora Jurídica/ contato: Juniara

Entrevista

- a) Magistrada: Brigitte
- b) Assistente Social: Maria Eduarda
- c) Psicóloga: Micheli

Consulta de processos

- a) Adoção
- b) Habilitação para Adoção
- c) Destituição/Suspensão do Poder Familiar

d) Guarda

Pontuações

- No momento da entrevista da assistente social Maria Eduarda, também estava na sala a assistente social Juliana, a qual também ratificou algumas respostas da entrevistada.
- Percebeu-se que uma conduta um pouco inerte quanto à implantação de programas voltados ao tema, tendo em vista que é considerada de competência única do poder público municipal. Tal
- A unidade jurisdicional é pioneira na implantação do Projeto de Justiça Restaurativa com adolescentes infratores.
- Perante os atores judiciais, a rede social (CRAS, CREAS) demonstra estar em descompasso com as necessidades da demanda da comunidade. Conforme apontado pelas assistentes sociais, há pouca atratividade na adesão aos programas e, aparentemente, pouca postura ativa dos que atuam na rede. Assim, os problemas de ordem social canalizam-se no Poder Judiciário.
- Em que pese não ter sido realizada entrevista com a Promotora de Justiça atuante na unidade, percebe-se uma atuação em sintonia entre a magistrada e o membro do Ministério Público.
- Segundo a Assessora Jurídica, há uma problemática pontual desde meados do ano passado e se refere aos processos de destituição/suspensão do poder familiar: a unidade jurisdicional é a única que possui a lotação de um advogado concursado, que atua na defesa dos interesses de criança e adolescente. EM tal intento, esse advogado não funciona defendendo os genitores nos processos referidos (pois entende contrariar os interesses do protegido). Os advogados dativos que atuavam na vara (e eram remunerados pelo Estado) estão impedidos de exercerem tal função por conta da instituição da Defensoria Pública Estadual. Os defensores públicos, por sua vez, negam-se a atuar nesses casos sob a justificativa de que existe um advogado próprio para isso. Por tal contexto, os processos de destituição e suspensão do poder familiar estão em um ritmo mais lento do que a praxe da vara.

A.2.2 *Apontamentos da Pesquisa em Porto Alegre/RS*

Dados de identificação

Comarca: Porto Alegre/RS Datas: 17 e 18 de fevereiro de 2014 Locais: 1^a Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca da Capital, RS – Fórum Central I e 2^a Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca da Capital, RS – Fórum Central I Juízes titulares: Marcelo Juíza Substituta (atuando na 1^a Vara): Vera Deboni Assessora Jurídica da Juíza Vera Deboni: Grazieli Escrivão substituto da 2^a Vara do Juizado: Douglas

Entrevista

- a) Magistrados: Vera Deboni e Marcelo
- b) Assistente Social: Betina
- c) Psicóloga: Lorena

Consulta de processos

- a) Adoção
- b) Habilitação para Adoção
- c) Destituição/Suspensão do Poder Familiar
- d) Guarda

Pontuações

- No momento da entrevista com a assistente social e com a psicóloga, foi-me informado que não é realizado um curso de capacitação presencial com os pretendentes a adotantes. Tal instrução é feita com a entrega de um DVD que contém informações acerca da adoção.
- Ao contrário da parceria existente entre magistrado e promotor de justiça nas comarcas pesquisadas em Santa Catarina, o Ministério Público do Rio Grande do Sul procede de forma independente, na percepção dos atores judiciais, sendo necessário o estreitamento do diálogo entre eles.
- Nos casos de destituição e suspensão do poder familiar, o Ministério Público do Rio Grande do Sul instaura um procedimento administrativo

A.3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO EM JOINVILLE, SC (PRIMEIRA FASE DA PESQUISA)

- anterior ao processo judicial. Em tal procedimento, o objetivo é impedir a perda do poder familiar mediante o estudo social dos envolvidos, de avaliação psicológica e outras medidas em conjunto com projetos sociais e unidades da rede social. A efetividade do procedimento administrativo não pode ser aferida. O impasse existente é a necessidade de serem refeitos os mesmos laudos técnicos quando da judicialização do caso, o que delonga ainda mais a situação da criança/adolescente.
- Segundo o Chefe do Cartório da 2ª Vara, as tentativas de citação não se restringem a três, como é praxe em outras unidades. Até se determinar a citação por edital, são feitas cerca de três tentativas e, ainda, após a nomeação do curador especial, ainda são realizadas (não como regra, mas em alguns casos) mais algumas tentativas.
 - Observa-se, das entrevistas, que a rede social funciona bem compassada, de forma ativa e interessada às mazelas da comunidade. Além disso, existem projetos sociais (como o Projeto “Ação Rua”), que funcionam em conjunto e dão sustentação às atitudes sociais e acompanhamento da criança/adolescente e família.
 - A instalação do processo eletrônico está atrasada na Justiça Estadual do Rio Grande do Sul. A utilização de carimbos na determinação dos eventos processuais (como juntada de mandado ou certificação do trânsito em julgado) dificulta a leitura do trâmite – isso quando os eventos eram registrados.

A.3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO EM JOINVILLE, SC (PRIMEIRA FASE DA PESQUISA)

A.3.1 *Entrevistas com profissionais*

A.3.1.1 *Entrevista com a Assistente Social*

a) Sobre a pessoa e a profissão

Q: Nome

R: *Olindina Maria da Silva Krueger*

RELATOS DAS VISITAS REALIZADAS

Q: Data de Nascimento

R: *30 de novembro de 1980*

Q: Onde se formou e quando?

R: *Em Serviço Social, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em setembro de 2004.*

Q: Há quanto tempo trabalha com criança e adolescente?

R: *Desde os 11 (onze) anos, quando iniciou a participação no Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, por incentivo de professores. Trabalhou já como Conselheira Tutelar em Florianópolis e em outros projetos sociais com essas pessoas (medidas sócio-educativas e inclusão).*

Q: Quando foi admitida no serviço público atual?

R: *Março de 2011.*

Q: Há quanto tempo atua na vara?

R: *Março de 2011, mas responsável com os processos de destituição e acolhimento, desde o final de 2011.*

b) Sobre Abrigos

Q: São feitas visitas? Com qual regularidade?

R: *Sim, semanalmente, por conta das audiências concentradas e quando é necessário.*

Q: Avaliação

R: *Bom, com falhas pontuais, que não atrapalham o objetivo do trabalho.*

Q: O que pode melhorar?

R: *Maior número de vagas, mas isso é questão estrutural.*

c) Sobre o CNA

Q: Posição sobre o Cadastro

R: *Deve manter a obrigatoriedade, pois viabiliza a concentração de informações.*

Q: Funciona?

R: *Sim.*

Q: O que pode melhorar?

R: *Podem ser acrescentadas mais especificações sobre os pretendentes e os adotantes, como a inclusão expressa de um item que indique se o pretendente aceita criança com HIV ou não.*

d) Sobre processo de adoção

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista legal?

R: *Nenhuma.*

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *Poucos profissionais, equipamentos precários e pouca segurança¹.*

Q: A senhora teria alguma sugestão para o aperfeiçoamento do processo de adoção, tanto do ponto de vista legal ou regulatório como do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *É necessário ter mais assistentes sociais para o desempenho da função; é necessária a melhoria do espaço e dos equipamentos, especialmente os computadores, cuja configuração não permite o manejo de várias ferramentas ao mesmo tempo (ex.: Sistema de Automação Judicial (SAJ), CNA e Cadastro Cuida).*

e) Sobre processo de destituição

Q: O processo de destituição familiar afeta as crianças/adolescentes? Comente.

R: *Sim, pois lhes gera um sentimento de insegurança com a falta de referência familiar.*

Q: O processo de destituição familiar poderia ser acelerado? Como?

R: *Menos burocracia, especialmente na citação dos pais para responderem o processo (considerando, ainda, alguns erros dos oficiais de justiça).*

f) Sobre as entidades que participam do processo de adoção

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento dos conselhos tutelares da comarca?

R: *Regular, pois atuam de modo drástico (no lugar de encaminharem ao apoio social, muitas vezes, promovem o acolhimento da criança) e, em contraponto, de modo omissivo nas situações em que deveriam atuar.*

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento do Ministério Público na comarca?

R: *Boa, poderia ser mais atuante na comunidade.*

Q: Quais são os principais problemas dos abrigos?

R: *Falta de vagas.*

¹ Segundo a entrevistada, as Assistentes Sociais sofrem ameaças contra a vida quase cotidianamente por familiares que podem sofrer a destituição ou por seus conhecidos.

RELATOS DAS VISITAS REALIZADAS

Q: Quais são os principais problemas da atuação do Ministério Público?

R: *Poderia atuar mais.*

Q: Quais são os principais problemas da atuação dos Conselhos Tutelares?

R: *Atuação equivocada.*

Q: Quais são as entidades não-governamentais que mais auxiliam no sistema de adoção na comarca?

R: *Os abrigos que são ong's.*

A.3.1.2 Entrevista com a Psicóloga

a) Sobre a pessoa e a profissão

Q: Nome

R: *Andrea Fabene Tostes*

Q: Data de Nascimento

R: *11 de abril de 1971*

Q: Onde se formou e quando?

R: *Em Psicologia, UFSC, 1993, com mestrado na área.*

Q: Há quanto tempo trabalha com criança e adolescente?

R: *Desde 2001.*

Q: Quando foi admitida no serviço público atual?

R: *Em 1995.*

Q: Há quanto tempo atua na vara?

R: *Desde 2005.*

b) Sobre Abrigos

Q: São feitas visitas? Com qual regularidade?

R: *Sim, semanalmente e quando há necessidade. Há ainda intenso contato por telefone.*

Q: Avaliação

R: *De forma geral, é positiva.*

Q: O que pode melhorar?

R: *Faltam profissionais neles, mas isso é uma questão pontual. As equipes técnicas apresentam muita disposição em acertar.*

c) Sobre o CNA

Q: Opinião sobre o Cadastro

R: *Excelente. Como teve acesso ao sistema anterior do processo de adoção, que funcionava com a existência de vários cadastros, o processo de adoção demorava muito mais. Além disso, é mais justo porque põe em pé de igualdade os pretendentes e as crianças/adolescentes.*

Q: Funciona?

R: *Sim.*

Q: O que pode melhorar?

R: *Especificação das características dos pretendentes e das crianças/adolescentes. Poderia ser mais minucioso.*

d) Sobre processo de adoção

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista legal?

R: *Os prazos, especialmente por conta do processo de destituição familiar.*

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *Eventual despreparo dos pretendentes, o que é sanado com o Curso de Capacitação².*

Q: A senhora teria alguma sugestão para o aperfeiçoamento do processo de adoção, tanto do ponto de vista legal ou regulatório como do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *Evitar a burocracia e a retórica nos processos; buscar realmente pelo interesse da criança.*

e) Sobre processo de destituição

Q: O processo de destituição familiar afeta as crianças/adolescentes? Comente.

R: *Sim, muito. O processo demora muito, e o tempo da criança é diferente do tempo do processo e do nosso. Em alguns casos, não há a necessidade de se efetivar a família ampliada³, considerando as situações em que a mãe não tem apoio da família.*

² O Curso de Capacitação dos Pretendentes tem fulcro no art. 50, §3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente: “A inscrição de postulantes à adoção será precedida de um período de preparação psicossocial e jurídica, orientado pela equipe técnica da Justiça da Infância e da Juventude, preferencialmente com apoio dos técnicos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar”.

³ A Lei Nacional de Adoção (Lei nº12.010/2009) define, em seu art. 25, parágrafo único: “Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da

Q: O processo de destituição familiar poderia ser acelerado? Como?

R: *Sim, tendo maior atenção em cada caso e verificando questões legais ou posicionamentos doutrinários que são desnecessários (como a família ampliada, referida acima). Há pouco entendimento com relação aos casos de abandono emocional, cuja materialidade não é facilmente verificada como o abuso físico ou sexual. Deve ser criado um entendimento acerca do tema, para que se evite que a criança fique por mais tempo com pais que a agridam.*

f) Sobre as entidades que participam do processo de adoção

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento dos conselhos tutelares da comarca?

R: *Ruim, especialmente pela falta de atuação, que é observada pelos comentários das pessoas. Não fazem os devidos encaminhamentos, alimentam a cultura da “busca pelo judiciário”. Sobrecarrega o Setor de Assistência Social da Comarca.*

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento do Ministério Público na comarca?

R: *Regular.*

Q: Quais são os principais problemas dos abrigos?

R: *Ausência de profissionais.*

Q: Quais são os principais problemas da atuação do Ministério Público?

R: *Poderia ser mais efetivo na comunidade; mas o problema deve ser estrutural, e nós não conhecemos a estrutura do MP.*

Q: Quais são os principais problemas da atuação dos Conselhos Tutelares?

R: *Atuação equivocada, especialmente referente à omissão nos casos em que deveria atuar.*

Q: Quais são as entidades não-governamentais que mais auxiliam no sistema de adoção na comarca?

R: *Os abrigos.*

A.3.1.3 Entrevista com o Juiz de Direito

a) Sobre a pessoa e a profissão

Q: Nome

R: *Márcio Renê Rocha*

unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade”.

A.3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO EM JOINVILLE, SC (PRIMEIRA FASE DA PESQUISA)

Q: Data de Nascimento

R: *Em 1965*

Q: Onde se formou e quando?

R: *Direito, UFSC, em 1988.*

Q: Há quanto tempo trabalha com criança e adolescente?

R: *Cerca de 4 (quatro) anos.*

Q: Quando foi admitida no serviço público atual?

R: *Abril de 1991.*

Q: Há quanto tempo atua na vara?

R: *Em Jaraguá do Sul, por três anos; após, desde fevereiro de 2012 em Joinville, SC.*

b) Sobre Abrigos

Q: São feitas visitas? Com qual regularidade?

R: *Com as audiências concentradas, as visitas aos abrigos são feitas com regularidade, toda semana. Como são 5 abrigos, há revezamento. Além disso, em um mês, as audiências são feitas no Fórum; em outro, são nos abrigos.*

Q: Avaliação

R: *São bons, com problemas pontuais.*

Q: O que pode melhorar?

R: *A quantidade de vagas.*

c) Sobre o CNA

Q: Opinião sobre o Cadastro

R: *Favorável.*

Q: Funciona?

R: *Sim.*

Q: O que pode melhorar?

R: *Podem ser acrescentadas mais especificações sobre os pretendentes e os adotantes, como a inclusão expressa de um item que indique se o pretendente aceita criança com HIV ou não.*

d) Sobre processo de adoção

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista legal?

R: *O processo judicial é adequado.*

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *Nenhum especificamente.*

Q: O senhor teria alguma sugestão para o aperfeiçoamento do processo de adoção, tanto do ponto de vista legal ou regulatório como do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *Somente no processo de destituição: melhoria nos atos de execução, como o da citação.*

e) Sobre processo de destituição

Q: O processo de destituição familiar afeta as crianças/adolescentes? Comente.

R: *Sim, o processo de destituição gera muita insegurança à criança. Ainda mais quando há demora.*

Q: O processo de destituição familiar poderia ser acelerado? Como?

R: *Tal como está legalmente, especialmente com relação aos prazos – ao menos na Comarca de Joinville – , não há alteração a ser feita.*

f) Sobre as entidades que participam do processo de adoção

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento dos conselhos tutelares da comarca?

R: *Regular; há atuação deficitária e equivocada.*

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento do Ministério Público na comarca?

R: *Ótima.*

Q: Quais são os principais problemas dos abrigos?

R: *São problemas pontuais. No todo, são ótimos. Aponta-se que o Abrigo Municipal é o que apresenta mais disfunções.*

Q: Quais são os principais problemas da atuação do Ministério Público?

R: *Nenhum.*

Q: Quais são os principais problemas da atuação dos Conselhos Tutelares?

R: *Falta de capacitação/orientação.*

Q: Quais são as entidades não-governamentais que mais auxiliam no sistema de adoção na comarca?

R: *Os abrigos.*

A.3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO EM JOINVILLE, SC (PRIMEIRA FASE DA PESQUISA)

A.3.2 *Entrevista com o Responsável Pelo Abrigo*

a) Sobre a pessoa e a profissão

Q: Nome

R: *Anna Paula Kegell*

Q: Data de Nascimento

R: *Em 1976*

Q: Onde se formou e quando?

R: *Associação Catarinense de Joinville – ACE, em 1999.*

Q: Há quanto tempo trabalha com criança e adolescente?

R: *Dois anos após formada, teve a oportunidade de trabalhar com as Casas-Lar⁴.*

Q: Quando foi admitida no trabalho atual?

R: *Está há 10 anos na instituição; como coordenadora, há 8 anos.*

b) Sobre Abrigos

Estrutura:

Segundo a responsável, é a melhor dentre os abrigos de Joinville.

Equipe:

- **Funcionários**

São 35 funcionários: 5 mães sociais (cada uma é responsável por 10 abrigados), 2 assistências sociais, 2 psicólogas, 2 pedagogas, ainda monitoras/educadoras, cozinheiras.

- **Acolhidos**

São 50 acolhidos (de 0 a 18 anos): até 0 a 3 anos, são 15 (quinze) acolhidos; de 4 a 17 anos, são 35 (trinta e cinco) acolhidos.

c) Sobre o CNA

Q: Opinião sobre o Cadastro

R: *Positiva.*

⁴ Casa-Lar é unidade de acolhimento de crianças e adolescentes integrada ao Serviço de Acolhimento Institucional mantido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/servicos-de-alta-complexidade/servico-de-acolhimento-institucional>).

Q: Funciona?

R: *Sim.*

Q: O que pode melhorar?

R: *Especificar as características das crianças e dos adolescentes.*

d) Sobre processo de adoção

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista legal?

R: *Respondeu que não possui conhecimento técnico suficiente para dissertar sobre o tema.*

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *As políticas públicas de assistência à família são falhas - acaba refletindo na adoção.*

Q: A senhora teria alguma sugestão para o aperfeiçoamento do processo de adoção, tanto do ponto de vista legal ou regulatório como do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *Não se considera habilitada para comentar sobre o tema sobre a esfera legal; mas aponta a necessidade de se melhorar a rede social.*

e) Sobre processo de destituição

Q: O processo de destituição familiar afeta as crianças/adolescentes? Comente.

R: *Quando a criança vem para o abrigo, trabalha-se no sentido de retorno à família. Mesmo nos casos em que a família que são acompanhadas há mais de 10 anos pela rede (depois de mais de uma, duas, três destituições), em que é difícil uma mudança da família, há o trabalho para a reintegração da criança à família. Contudo, depois de meses, a possibilidade de reintegração pode se reverter e surge a necessidade de se reavaliar toda a situação da criança/adolescente e iniciar um outro percurso: que é o caminho da adoção. Nesses e em outros casos, é difícil desconstruir a imagem que a criança tem da família, pois é idealizada. Há casos em que o processo de destituição está finalizado, mas a criança não está preparada para ser adotada, pois ainda, no seu inconsciente, alimenta a vontade de retornar para a família biológica. Tais casos se agravam quando há irmãos, pois eles se unem, em inconsciente coletivo, para tal objetivo. A entrevista, ainda, critica que o sistema prioriza o adulto e as normas jurídicas do que a criança, que é o objetivo principal. Muitas vezes, o próprio Ministério Público obsta a prioridade pela criança.*

Q: O processo de destituição familiar poderia ser acelerado? Como?

R: *Nos casos em que os genitores têm problemas psiquiátricos ou quando foram destituídos de poder familiar de forma reiterada ou, ainda, quando não apresentaram evolução no acompanhamento dos programas sociais, deve existir a possibilidade de destituição mais rápida que nos outros casos, pois dificilmente a situação será revertida. Opina para que se adote um prazo para a evolução da família, a partir do acolhimento, como por exemplo, de 6 (seis) meses, porque deve ser priorizado o tempo da criança. Caso a família não apresente melhora, deve haver a destituição. Ainda, pondera que as famílias conhecidas pelo abrigo, que já apresentaram destituições, cujo prognóstico não é positivo, devem ser novamente destituídas de modo mais rápido. Além disso, deve-se melhorar assistência social do Estado, pois as famílias atendidas pelo abrigo são conhecidas há tempos e se vê que os programas assistenciais não estão funcionando.*

f) Sobre as entidades que participam do processo de adoção

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento dos conselhos tutelares da comarca?

R: *O contato é pouco, mas, aparentemente, fazem um bom trabalho.*

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento do Ministério Público na comarca?

R: *É positiva, sendo feita uma fiscalização a cada três meses.*

Q: Quais são os principais problemas dos abrigos?

R: *Com as audiências concentradas, há maior contato entre o juiz e o abrigo, o que é essencial para um olhar mais atento do magistrado à situação dos abrigados. A atuação do juiz atual (juiz titular) é ótima; foi prejudicial o período em que a Vara da Infância e da Juventude ficou com juiz substituto.*

Q: Quais são os principais problemas dos abrigos?

Q: Quais são os principais problemas da atuação do Ministério Público?

R: *Não opinou.*

Q: Quais são os principais problemas da atuação dos Conselhos Tutelares?

R: *Não opinou.*

Q: Quais são as entidades não-governamentais que mais auxiliam no sistema de adoção na comarca?

R: *O abrigo recebe muitas doações das empresas da cidade⁵.*

⁵ Enquanto aguardava a responsável do abrigo, na sala de espera, presenciei a chegada de doação da Companhia Fabril Lepper, consistente em quatro caixas de produtos produzidos. Ainda, durante a vistoria no abrigo, a responsável informou que os alimentos consumidos pelas crianças no café daquela tarde foram entregues pela Doceria São José.

A.3.2.1 *Entrevista com o Promotor de Justiça*

a) Sobre a pessoa e a profissão

Q: Nome

R: *Sérgio Ricardo Joesting*

Q: Data de Nascimento

R: *09 de janeiro 1967.*

Q: Onde se formou?

R: *Associação Catarinense de Ensino.*

Q: Há quanto tempo trabalha com criança e adolescente?

R:

Q: Quando foi admitido no serviço público atual?

R: *Em 16 de outubro de 1992.*

Q: Há quanto tempo atua na vara?

R: *Há 3 (três) anos e meio.*

b) Sobre Abrigos

Q: São feitas visitas? Com qual regularidade?

R: *É feita fiscalização a cada três meses.*

Q: Avaliação

R: *Os abrigos estão no padrão do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento SocioEducativo⁶).*

Q: O que pode melhorar?

R: *As ongs que fazem um trabalho que deveria ser do Município (o abrigo municipal é responsável por cerca de, apenas, 20% da demanda).*

c) Sobre o CNA

Q: Posição sobre o Cadastro

R: *Positiva.*

Q: Funciona?

R: *Sim.*

Q: O que pode melhorar?

R: *A própria magistratura não segue o cadastro, o que avaliza o vínculo afetivo e*

⁶ Instituído pela Lei 12.594/2012.

A.3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO EM JOINVILLE, SC (PRIMEIRA FASE DA PESQUISA)

acaba desrespeitando o cadastro (mas não é o caso do juiz titular atual da vara). Para exemplificar, foram entregues documentos referentes a um caso, juntados neste relatório. Uma das teses do MPSC é que seja seguido o CNA piamente.

d) Sobre processo de adoção

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista legal?

R: *Não há; a legislação é positiva, clara e ética, pois é rápida. O que deve ser feito é a aplicação da lei por parte dos juízes.*

Q: Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *Reiterou a necessidade de os juízes terem que atuar conforme a legislação, especialmente o cadastro.*

Q: O senhor teria alguma sugestão para o aperfeiçoamento do processo de adoção, tanto do ponto de vista legal ou regulatório como do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

R: *Repita-se o respondido acima.*

e) Sobre processo de destituição

Q: O processo de destituição familiar afeta as crianças/adolescentes? Comente.

R: *Não opinou.*

Q: O processo de destituição familiar poderia ser acelerado? Como?

R: *Não, porque deve ser seguida a lei. Sobre isso, em outro ponto, a questão não é a legislação, mas sim o critério do promotor para saber o momento de solicitar a destituição ou não. O norte é sempre reintegrar a criança/adolescente à família de origem. Só quando não há mais possibilidades e quando a família não consegue melhorar para receber a criança (inclusive a família extensiva), é feito o pedido de destituição.*

f) Sobre as entidades que participam do processo de adoção

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento dos conselhos tutelares da comarca?

R: *São dois na Comarca de Joinville e os Conselheiros poderiam atuar de forma melhor, mas não há verbas públicas para melhoria.*

Q: Qual a avaliação sobre o funcionamento do Poder Judiciário na comarca?

R: *É positivo.*

RELATOS DAS VISITAS REALIZADAS

Q: Quais são os principais problemas dos abrigos?

R: *Falta de vagas.*

Q: Quais são os principais problemas da atuação do Poder Judiciário?

R: *O desrespeito às leis – o vínculo afetivo é priorizado em detrimento da legislação.*

Q: Quais são os principais problemas da atuação dos Conselhos Tutelares?

R: *Falta de verba pública.*

Q: Quais são as entidades não-governamentais que mais auxiliam no sistema de adoção na comarca?

R: *Os abrigos.*

A.3.3 *Vistorias de instalações*

A.3.3.1 *Vistoria da estrutura física e humana do Setor de Assistência Social*

- No Setor de Assistência Social, estão lotadas 04 (quatro) assistentes sociais, 01 (uma) psicóloga, 01 (uma) técnica judiciária e 01 (uma) estagiária;
- Em razão da demanda da Comarca de Joinville (SC), a opinião da Assistente Social entrevistada é de que seriam necessários mais profissionais para realizar devidamente o trabalho.
- Os profissionais revezam-se nos turnos matutino e vespertino, pois não há salas suficientes para todos.

A.3.3.2 *Vistoria da estrutura física e humana do Gabinete da Vara da Infância e da Juventude, Comarca de Joinville, SC*

- No Gabinete da Vara da Infância e da Juventude, Comarca de Joinville, SC, estão lotadas uma Técnica Judiciária (contato Tuygui), uma Assessora Jurídica (contato Livia) e uma estagiária, além do Juiz de Direito.
- A composição estrutural do ambiente é composta por uma sala de audiências, o gabinete do magistrado e a antessala do gabinete.
- A estagiária lotada no Setor de Assistência Social é vaga do gabinete, que fora cedida pela demanda de trabalho do setor mencionado.

A.3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO EM JOINVILLE, SC (PRIMEIRA FASE DA PESQUISA)

A.3.3.3 *Vistoria da estrutura física e humana do abrigo Lar Abdon Batista, Joinville, SC*

a) Estrutura física:

- O abrigo apresenta ótima estrutura física, grande, com ambientes bem pintados, com cores alegres e harmonizadas;
- São quatro prédios que integram o abrigo:
 - 1) Coordenação, recepção, salas de assistência social e psicóloga, apartamento dos abrigados;
 - 2) Cozinha
 - 3) Copa
 - 4) Berçário e área para atividades de lazer.
- Além disso, o abrigo possui uma pequena capela que é alugada para eventos;
- Há quadros emoldurados nas paredes de pinturas produzidas pelos abrigados;
- Há frases de incentivos e responsabilidade pintadas na parede, como “Te tornas eternamente responsável pelo que tu cativas”;
- Ambiente arejado, com boa disposição de móveis;
- Há jardim gramado com banco, área de lazer e quadra poliesportiva;
- Há uma horta mantida pelos funcionários, como auxílio dos abrigados;
- No fundo da horta há um portão de acesso a um asilo, localizado na mesma quadra. Segundo a responsável pelo abrigo, os idosos fazem alguns eventos no abrigo.

b) Estrutura humana

- Funcionários: São 35 funcionários: 5 mães sociais (cada uma é responsável por 10 abrigados), 2 assistências sociais, 2 psicólogas, 2 pedagogas, ainda monitoras/educadoras, cozinheiras.
- Acolhidos: São 50 acolhidos (de 0 a 18 anos): até 0 a 3 anos, são 15 (quinze) acolhidos; de 4 a 17 anos, são 35 (trinta e cinco) acolhidos. Na oportunidade de vistoria na copa, tive contato visual com cerca de 10 (dez) crianças, cuja idade variava entre 3 e 10 anos. Todas estavam bem asseadas, demonstravam saúde, roupas limpas e, aparentemente, estavam alegres.

RELATOS DAS VISITAS REALIZADAS

A.3.3.4 *Fotos do abrigo*



Figura 27.: Fachada externa



Figura 28.: Fachada interna

A.3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO EM JOINVILLE, SC (PRIMEIRA FASE DA PESQUISA)



Figura 29.: Quadra poliesportiva



Figura 30.: Quadra poliesportiva e visão parcial da copa



Figura 31.: Área de lazer



Figura 32.: Área de lazer com visão da sacada de um apartamento, à frente, e visão da capela, ao fundo

A.3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO EM JOINVILLE, SC (PRIMEIRA FASE DA PESQUISA)



Figura 33.: Berçário

B

MODELOS MATEMÁTICOS E ESTATÍSTICOS

Neste Apêndice, apresentamos brevemente alguns detalhes técnicos utilizados na pesquisa, em relação aos modelos estatísticos utilizados. Na primeira Seção, apresentamos uma breve descrição do estimador de Kaplan-Meier e a técnica que utilizamos para calcular as médias dos tempos dos processos. Na segunda Seção, descrevemos os modelos probabilísticos utilizados na simulação do CNA (Seção 5.4.1).

B.1 ANÁLISE DE TEMPO PROCESSUAL

Para analisar tempo de processos, teoricamente, bastaria calcular médias e medianas descritivas. No entanto, quando temos censuras na base de dados (que não são informações faltantes, mas incompletas), pode ser que, ao calcular médias analisando somente os casos em que temos observações completas, a estimação seja enviesada, pois estaremos subestimando o real valor das médias. Uma área bem ampla da estatística, denominada Análise de Sobrevivência, tenta lidar com essa situação. Para mais informações sobre análise de sobrevivência, ver [30].

Uma das técnicas mais utilizadas na análise de sobrevivência é o estimador de Kaplan-Meier, que é um estimador não paramétrico da curva de sobrevivência de uma variável aleatória.

B.1.1 *Kaplan-Meier*

A curva de Kaplan-Meier é um estimador não paramétrico capaz de lidar com as censuras de maneira adequada. A expressão para cálculo da curva de sobrevivência a partir desse estimador é dada por

$$\hat{S}(t) = \prod_{t_i < t} \frac{n_i - d_i}{n_i}, \quad (2)$$

em que n_i é o número de processos em andamento no instante t_i , ou número de processos "em risco", e d_i é o número de processos encerrados no instante t_i . Cada t_i corresponde a uma observação (censurada ou não) dos tempos disponíveis na base de dados.

Note também que, nos gráficos apresentados no relatório, também mostramos intervalos de confiança das curvas com nível de confiança de 90%. Estes intervalos são obtidos a partir da estimação da variância da curva $\hat{S}(t)$ em cada ponto, que pode ser feito através expressão

$$\widehat{Var}[\hat{S}(t)] = \hat{S}(t)^2 \sum_{t_i \leq t} \frac{d_i}{n_i(n_i - d_i)}. \quad (3)$$

Como os estimadores utilizados são todos não paramétricos, e como os modelos paramétricos são geralmente mais sensíveis a testes, observamos intervalos de confiança relativamente grandes na base de dados da amostra. Esse fenômeno é menos perceptível nos casos em que temos muitos dados, como nas extrações do TJSP e TJSC.

B.1.2 Média e variância restritas

Dada uma curva de sobrevivência própria, é possível calcular a média dessa distribuição a partir da área sob a curva de sobrevivência. Isto é devido ao resultado de que, se X é uma variável aleatória absolutamente contínua e com densidade positiva somente nos números reais positivos, temos

$$E[X] = \int_{-\infty}^{+\infty} xf(x)dx = \int_0^{+\infty} S(x)dx. \quad (4)$$

Uma demonstração desse teorema pode ser encontrada em [22]. Na prática, no entanto, quando estimamos curvas de sobrevivência a partir de estimadores de Kaplan-Meier, muitas funções são impróprias. Nesses casos o cálculo da média é impossibilitado. Há, porém, algumas alternativas para solução desse problema.

Uma das estratégias mais comuns, e que utilizamos neste relatório, é considerar uma restrição na curva e permitir que ela seja o final da curva nesse valor de restrição. No nosso caso, utilizamos como valor de restrição (ou truncagem) o tempo mais longo observado em todos os processos de um certo tipo. Por exemplo, no caso dos processos de destituição do poder familiar ou medidas protetivas para crianças ou adolescentes, o maior tempo observado é de 1.758. Assim, todas as curvas de Kaplan-Meier que não atingem o zero são truncadas nesse valor. O cálculo da variância restrita é feito de forma similar, usando o fato de que

$$\text{Var}[X] = E[X^2] - (E[X])^2 \quad (5)$$

e que, assumindo que a variância é finita,

$$E[X^2] = \int_{-\infty}^{+\infty} x^2 f(x) dx = \int_0^{+\infty} 2xS(x) dx. \quad (6)$$

B.2 SIMULAÇÃO DO CNA

Na Seção 5.4.1, utilizamos dois modelos probabilísticos para criação de diferentes cenários do Cadastro Nacional de Adoção. Os modelos probabilísticos são a distribuição gama e mistura de normais truncada.

A distribuição gama é uma das distribuições mais amplamente conhecidas e estudadas na academia. Sua função densidade de probabilidade é dada por

$$f(x) = \frac{x^{\alpha-1} \alpha^\beta e^{-\beta x}}{\Gamma(\alpha)}, \quad x > 0, \quad (7)$$

em que $\alpha > 0$ e $\beta > 0$ correspondem aos parâmetros de forma e escala, respectivamente, e $\Gamma(\cdot)$ é a função Gama (ver [29]). No modelo de simulação, esses parâmetros são utilizados por máxima verossimilhança.

Em relação à distribuição mistura de normais, precisamos inicialmente definir a distribuição normal, e depois a mistura de normais. Temos que a função densidade de probabilidade da distribuição normal com média μ e variância σ^2 é dada por

$$g(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{1}{2\sigma^2}(x-\mu)^2}. \quad (8)$$

A distribuição mistura de normais é definida segundo a função densidade de probabilidade

$$f(x) = \alpha g_1(x; \mu_1, \sigma_1^2) + (1 - \alpha)g_2(x; \mu_2, \sigma_2^2), \quad (9)$$

em que $0 \leq \alpha \leq 1$ é o parâmetro da mistura e g_1 e g_2 são funções de densidade de probabilidade de distribuições normais, com parâmetros de média e variância distintos.



QUESTIONÁRIOS

C.1 QUESTIONÁRIOS E FORMULÁRIOS

Com o objetivo de organizar as informações adquiridas no decorrer da pesquisa de forma analisável, alguns questionários foram desenvolvidos e testados na primeira fase da pesquisa. Na segunda fase, estes questionários servirão como ferramenta de apoio nas pesquisas de campo¹, compondo a base de dados de processos.

Os formulários seguem dois principais objetos de investigação, que são as entrevistas com especialistas e os processos.

As entrevistas com os especialistas têm como objetivo caracterizar as varas e jurisdições estudadas, para que seja possível realizar uma contextualização crítica do cenário em observação, e receber opiniões sobre as hipóteses da pesquisa. É importante enfatizar que as entrevistas não possuem como objetivo a inferência estatística sobre as características das varas e abrigos.

Os formulários de processos têm como objetivo extrair informações objetivas sobre os processos, especialmente em relação aos seus andamentos e resultados, para que seja possível medir o fluxo processual e, conseqüentemente, o tempo total e por fases dos processos. Por conta do planejamento amostral desenhado, as conclusões das análises dos processos se restringem aos processos das varas em que eles estão.

¹ Todos os questionários estão sendo implementados através de uma interface *web* na página <http://adocao.abjur.org.br>. Mais detalhes na Seção C.2.

QUESTIONÁRIOS

C.1.1 *Especialistas*

Os questionários para entrevistas com especialistas foram construídos ainda na primeira fase da pesquisa e levados para as varas visitadas, onde foram testados com os magistrados, promotores de Justiça, assistentes sociais, psicólogos e responsáveis pelos abrigos. Para cada profissional, um tipo diferente de questionário foi aplicado. A experiência nas varas e abrigos, em conjunto com a construção das hipóteses de trabalho, levaram à conclusão de que os questionários precisavam ser reduzidos e mais direcionados para os fins da pesquisa. Assim, as variáveis mais importantes foram selecionadas para compor somente dois questionários para entrevistas: profissionais das varas e diretores dos abrigos.

O questionário para **profissionais das varas** inclui as seguintes questões:

a) Sobre pessoa e profissão.

- Nome
- Cargo
- Formação
- Local em que se formou
- Ano em que se formou
- Possui pós-graduação?
- Quando foi admitido(a) no serviço público atual?
- Há quanto tempo atua na vara?

b) Sobre a estrutura da vara.

- Em uma situação ideal, qual seria o número de profissionais da equipe interprofissional, para atender toda a demanda no tempo devido?
- Em uma situação ideal, quantos psicólogos qualificados essa vara deveria ter, para atender toda a demanda no tempo devido?
- Em uma situação ideal, quantos assistentes sociais qualificados essa vara deveria ter, para atender toda a demanda no tempo devido?
- Existe orçamento específico para manutenção da equipe?
- Existem gabinetes de atendimento?

c) Sobre abrigos.

- São feitas visitas? Com qual regularidade?
- Avaliação (Péssimo, Ruim, Regular, Bom, Ótimo)
- O que pode melhorar?

d) Sobre o CNA.

- Avaliação (Péssimo, Ruim, Regular, Bom, Ótimo)
- Como a senhora ou o senhor avalia a obrigatoriedade do CNA? (necessário; burocrático, mas necessário; burocrático e desnecessário).
- O que pode melhorar?

e) Sobre processo de adoção.

- Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista legal?
- Quais são as principais dificuldades enfrentadas no processo de adoção, do ponto de vista de recursos humanos e materiais?
- A senhora ou o senhor teria alguma sugestão para o aperfeiçoamento do processo de adoção, tanto do ponto de vista legal ou regulatório como do ponto de vista de recursos humanos e materiais?

f) Sobre modalidades de acolhimento.

- Em média, quantas famílias se candidatam para serem famílias acolhedoras por ano nessa comarca?
- A modalidade de acolhimento das famílias acolhedoras é uma alternativa viável para crianças e adolescentes que vivem em abrigos?
- Existe a necessidade de criar campanhas de conscientização para que famílias se candidatem para acolher crianças em abrigos?
- Uma campanha desse tipo seria efetiva? Explique.

g) Sobre processos de afastamento e destituição.

- Descreva aproximadamente o perfil médio das crianças que participam dos processos de afastamento e destituição das varas.
- Quais faixas etárias das crianças aparecem com mais frequência nesse tipo de processo? (0 a 3 anos, 4 a 6 anos, 7 a 10 anos, 11 ou mais anos).

QUESTIONÁRIOS

- Quais são as fases dos processos de medidas protetivas e destituição familiar que mais afetam o tempo total? (Citação, Trabalho da equipe interprofissional, Trabalho do Ministério Público, Decisão do juiz, Outros)
- A equipe interprofissional tem dificuldade de lidar com esse tipo de processo, especialmente em relação aos prazos?
- O Ministério Público tem dificuldade de lidar com esse tipo de processo, especialmente em relação aos prazos?
- O magistrado tem dificuldade de lidar com esse tipo de processo, especialmente em relação aos prazos?

h) Sobre as entidades que participam do processo de adoção.

- Qual a avaliação sobre o funcionamento dos conselhos tutelares da comarca?
- Quais são os principais problemas da atuação dos conselhos tutelares?
- Qual a avaliação sobre o funcionamento dos abrigos da comarca?
- Quais são os principais problemas dos abrigos?

i) Sobre as hipóteses da pesquisa.

- Com melhorias no procedimento de citação (atalhos para citação por edital, aumento da tecnologia, comunicação das varas, etc), os processos de afastamento e destituição do poder familiar nessa vara seriam mais céleres?
- Se a equipe interprofissional tivesse mais pessoas, os processos de afastamento e destituição do poder familiar nessa vara seriam mais céleres?
- Das melhorias sugeridas acima, qual seria mais eficaz?

O questionário para **diretores de abrigos** inclui as seguintes questões:

a) Sobre pessoa e profissão.

- Nome
- Cargo
- Formação
- Local em que se formou
- Ano em que se formou

- Possui pós-graduação?
- Há quanto tempo atua na vara?

b) Sobre a estrutura do abrigo.

- Tipo de abrigo (público, privado).
- Quantos funcionários possui o abrigo?
- O número de funcionários é suficiente para atingir as metas do abrigo?
- O abrigo está lotado?
- Quantas crianças entre 0 e 3 anos estão no abrigo?
- Quantas crianças entre 4 e 10 anos estão no abrigo?
- Quantas crianças entre 11 e 18 anos estão no abrigo?
- De modo aproximado, qual é a porcentagem de crianças que entram no abrigo e depois voltam para a família? (0 a 19,9%, 20 a 49,9%, 50 a 79,9%, 80 a 100%)
- Existe programa de orientação, capacitação ou treinamento de crianças e adolescentes com mais de 10 anos de idade?

c) Sobre o CNCA.

- Avaliação (Péssimo, Ruim, Regular, Bom, Ótimo) Como a senhora ou o senhor avalia a obrigatoriedade do CNCA? (necessário; burocrático, mas necessário; burocrático e desnecessário).
- O que pode melhorar?

d) Sobre modalidades de acolhimento.

- Em média, quantas famílias se candidatam para serem famílias acolhedoras por ano nessa comarca?
- A modalidade de acolhimento das famílias acolhedoras é uma alternativa viável para crianças e adolescentes que vivem em abrigos?
- Existe a necessidade de criar campanhas de conscientização para que famílias se candidatem para acolher crianças em abrigos?
- Uma campanha desse tipo seria efetiva? Explique.

e) Sobre as entidades que participam do processo de adoção.

QUESTIONÁRIOS

- Qual a avaliação sobre o funcionamento dos conselhos tutelares da comarca?
- Quais são os principais problemas da atuação dos Conselhos Tutelares?
- Qual a avaliação sobre o funcionamento do Ministério Público na comarca?
- Quais são os principais problemas da atuação do Ministério Público?
- Qual a avaliação sobre o funcionamento da equipe interprofissional (assistentes sociais e psicólogos) na comarca?
- Quais são os principais problemas da atuação da equipe interprofissional?

f) Sobre as hipóteses da pesquisa.

- Se os processos de destituição familiar fossem acelerados, as crianças teriam mais chances de serem adotadas?
- Se a equipe interprofissional tivesse mais pessoas, as crianças teriam mais chances de serem adotadas?
- Das melhorias sugeridas acima, qual seria mais eficaz?

C.1.2 *Processos*

Os formulários de processos são as fontes de dados mais importantes para a pesquisa, e compõem informações sobre os processos das varas que serão visitadas na segunda fase. Como o objetivo de medir não só as características do processo, mas também do seu fluxo, os formulários de classificação foram organizados blocos de **metadados** e **eventos**. Os metadados são informações básicas que se aplicam ao processo como um todo, com o fim de descrevê-lo. Os blocos de eventos correspondem às diferentes fases que podem existir nos processos relacionados à adoção a serem estudados.

Para reduzir a complexidade dos questionários, foram agrupados os processos de guarda com o de tutela, e o de medidas protetivas (afastamento) com o de perda do poder familiar (destituição). Além disso, os metadados, quando for oportuno, serão divididos em dados do processo, dados da criança e dados dos pais ou pretendentes.

C.1.2.1 *Processo de Habilitação para Adoção*

a) Metadados.

- Número do processo.
- Classe.
- Assunto.
- Autor(es).
- Ficha de cadastro no CNA (questionário próprio).
- Data de distribuição.
- Data da sentença.
- Resultado (favorável à habilitação, desfavorável à habilitação).
- Data do trânsito em julgado.
- Houve recurso de apelação (sim, não).
- Data do recurso.
- Data do Acórdão.
- Resultado do Acórdão (favorável à habilitação, desfavorável à habilitação).

b) Atuação do Ministério Público.

- Data da vista ao MP.
- Data da vista.
- Cota do MP (favorável à habilitação, desfavorável à habilitação).
- Pedidos do MP (apresentar quesitos, requerer audiência, requerer documentos complementares).

c) Atuação da equipe interprofissional.

- Houve estudo social ou perícia? (sim, não).
- Data de início do estudo.
- Data do laudo do estudo social ou perícia.
- Resultado do estudo social ou perícia (favorável à habilitação, desfavorável à habilitação).

d) Programa de orientação e estímulo.

- Houve programa de orientação e estímulo? (sim, não).

QUESTIONÁRIOS

- Houve contato com crianças? (sim, não).
- Houve desistência dos candidatos? (sim, não).
- Data de início do programa.
- Data de conclusão do programa.

C.1.1.2.2 *Processo de Adoção*

.

a) Metadados.

- Número do processo.
- Classe.
- Assunto.
- Nome(s) da(s) criança(s).
- Idade(s) das criança(s).
- Causa de destituição da(s) criança(s) (abandono, ambiente contrário à moral e os bons costumes, descumprimento injustificado e reiterado dos deveres do poder familiar, óbito dos pais, entrega voluntária).
- Situação da(s) criança(s) (abrigada, mora com familiares, outro)
- Autor(es).
- Existe(m) processo(s) de habilitação para adoção? (sim, não).
- Número(s) do(s) processo(s) de habilitação para adoção.
- Tipo de adoção (adoção dentro do CNA, adoção fora do CNA, adoção unilateral).
- Data de distribuição.
- Data da sentença.
- Resultado (adoção concedida, adoção não concedida).
- Data do trânsito em julgado.
- Houve recurso de apelação (sim, não).
- Data do recurso.
- Data do Acórdão.

- Resultado do Acórdão (adoção concedida, adoção não concedida).

b) Início do período de convivência.

- Data do início do período de convivência.
- Data do final do período de convivência
- Resultado do período de convivência (favorável à adoção, desfavorável à adoção).

c) Atuação do Ministério Público.

- Data da vista ao MP.
- Data da vista.
- Cota do MP (favorável à adoção, desfavorável à adoção)

d) Atuação da equipe interprofissional.

- Houve estudo social ou perícia? (sim, não)
- Data de início do estudo.
- Data do laudo do estudo social ou perícia.
- Resultado do estudo social ou perícia (favorável à adoção, desfavorável à adoção).

c.1.2.3 *Processo de Medidas de Proteção à Criança e Adolescente (afastamento) e Suspensão ou Perda do Poder Familiar (destituição)*

a) Metadados.

- Número do processo.
- Classe.
- Assunto.
- Nome da criança.
- Autor.
- Tipo de autor (Ministério Público, vizinho, familiar, conhecido, anônimo).

QUESTIONÁRIOS

- Causa do afastamento ou destituição (abandono, abuso por violência, abuso por castigo imoderado, abuso por atos contrários à moral e bons costumes, vício, condenação por crime, desatendimento do dever de guarda, desatendimento do dever de sustento, desatendimento do dever de educação, descumprimento de decisão judicial).
- Advogado de defesa (defensor público, curador especial, particular).
- Se o advogado de defesa for um curador especial, a contestação é de negativa geral? (sim, não).
- Data de distribuição.
- Data da sentença.
- Resultado (abrigamento, guarda, retorno para familiares).
- Data do trânsito em julgado.
- Houve recurso de apelação (sim, não).
- Data do recurso.
- Data do Acórdão.
- Resultado do Acórdão (favorável à destituição, desfavorável à destituição).

b) Suspensão liminar.

- Houve suspensão liminar (sim, não).
- Data da suspensão liminar
- Resultado da suspensão liminar (abrigamento, guarda, outros).

c) Citação: mãe.

- Nome da mãe.
- Data do despacho e determinação da citação.
- Citação realizada na primeira tentativa? (sim, não)
- Motivo de falha da citação na primeira tentativa (mudou-se, não encontrado, falecida, presa, outro).
- Número de tentativas para citação.
- Resultado da citação (edital, hora certa, carta, pessoal).

d) Citação: pai.

- Nome do pai.
- Data do despacho e determinação da citação.
- Citação realizada na primeira tentativa? (sim, não)
- Motivo de falha da citação na primeira tentativa (mudou-se, não encontrado, falecido, preso, outro).
- Número de tentativas para citação.
- Resultado da citação (edital, hora certa, carta, pessoal).

e) Atuação do Ministério Público.

- Data da vista do MP.
- Data da vista.
- Cota do MP (favorável ao afastamento ou destituição, desfavorável ao afastamento ou destituição)

f) Atuação da equipe interprofissional.

- Houve estudo social ou perícia? (sim, não)
- Data de início do estudo.
- Data do laudo do estudo social ou perícia.
- Resultado do estudo social ou perícia (favorável ao afastamento, desfavorável ao afastamento).

g) Audiência.

- Houve audiência? (sim, não)
- Data da audiência.
- Genitora presente (sim, não).
- Genitor presente (sim, não).
- Resultado da audiência (favorável ao afastamento, desfavorável ao afastamento).

C.1.2.4 *Processo de Guarda ou Tutela*

.

a) Metadados.

QUESTIONÁRIOS

- Número do processo.
- Classe.
- Assunto.
- Nome(s) da(s) criança(s).
- Idade(s) das criança(s).
- Autor(es).
- Motivo do pedido de guarda ou tutela.
- Relação da(s) criança(s) com o(s) autor(es) (familiares, conhecidos, nenhuma)
- Situação da(s) criança(s) (abrigada, mora com familiares, outro).
- Criança destituída do poder familiar dos pais? (sim, não).
- Data de distribuição.
- Data da sentença.
- Resultado (guarda ou tutela concedida, guarda ou tutela não concedida).
- Data do trânsito em julgado.
- Houve recurso de apelação (sim, não).
- Data do recurso.
- Data do Acórdão.
- Resultado do Acórdão (guarda ou tutela concedida, guarda ou tutela não concedida).

b) Atuação do Ministério Público.

- Data da vista ao MP.
- Data da vista.
- Cota do MP (favorável à guarda ou tutela, desfavorável à guarda ou tutela)

c) Atuação da equipe interprofissional.

- Houve estudo social ou perícia? (sim, não).
- Data de início do estudo.
- Data do laudo do estudo social ou perícia.

- Resultado do estudo social ou perícia (favorável à guarda ou tutela, desfavorável à guarda ou tutela).

d) Audiência.

- Houve audiência? (sim, não)
- Data da audiência.
- Partes presentes (sim, não, parcialmente presentes).
- Resultado da audiência (favorável à guarda ou tutela, favorável à guarda ou tutela).

C.2 INTERFACES WEB

Abaixo, apresentamos algumas imagens retiradas da interface web construída para utilização dos pesquisadores.



Figura 34.: Login do sistema web utilizado para o projeto de Adoção.

QUESTIONÁRIOS

The screenshot displays the 'Classificador ABJ' web interface. The top navigation bar includes 'Home', 'Classificação de Processos', 'Entrevistas', and 'Ajuda'. The main content area is titled 'Sentenças Acompanhamento' and contains a form with the following fields:

- Nº do processo: 0016453-15.2011.8.26.8
- Classe: Adoção c/c Destituição
- Assunto: Adoção Nacional
- Magistrado: Walter Arlette dos Santos
- Comarca: Não Claro
- Foro: Foro de Rio Claro
- Vara: Vara do Juri/Exec. Inf. J.
- Data de disponibilização: 02/04/2013
- Classificação finalizada? Sim
- Requerente: [Empty]
- Requerido: [Empty]
- Criança ou adolescente: [Empty]
- Houve pedido de tutela? Sim
- Houve pedido de guarda? Sim
- Houve pedido de adoção? Sim
- Houve pedido de destituição familiar? Sim
- Fatos:
 - Abuso Sexual
 - Abandono
 - Violência
 - Dependência Química
 - Laudo Psicológico
 - Laudo Social
 - Laudo MP
 - Madrinha/Padrasto
 - Medida liminar

Buttons for 'Limpar Formulário' and 'Enviar' are located at the bottom of the form. To the right, a preview of a court decision document is shown, titled 'Assinatura válida' and 'Sentença'. The document is from the 'TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO' and details the adoption process of a child named Sueli Aparecida Pedrossi.

Figura 35.: Formulário para classificação de um processo no sistema web. O processo não faz parte da amostra da pesquisa e o formulário é parcial.

The screenshot displays the 'Classificador ABJ' web interface, specifically the 'Entrevistas' section. The top navigation bar includes 'Home', 'Classificação de Processos', 'Entrevistas', and 'Ajuda'. The main content area is titled 'juiz' and contains a form with the following fields:

- seq_juiz: [Empty]
- Corregedoria: [Empty]
- Data de nascimento: [Empty]
- Sexo: [Dropdown menu with 'Masculino' selected]
- seq_pref_juiz: [Empty]
- Há quanto tempo atua na vara?: [Empty]
- Onde se formou?: [Empty]
- Quando foi admitido na magistratura?: [Empty]
- Quantos psicólogos dão apoio à sua vara?: [Empty]

Figura 36.: Formulário para entrevistas. O formulário é parcial.

D

BASES DE DADOS CONSOLIDADAS

Neste Apêndice, apresentamos resumos das bases de dados obtidas pelo CNJ, pelos tribunais, e também as bases construídas pela ABJ por amostragem. Todas as bases de dados consolidadas estão armazenadas nos servidores da ABJ. Entendemos que, mesmo com as análises apresentadas no relatório, essas bases de dados ainda estão subutilizadas, e poderiam ser mais exploradas. Por esse motivo, deixamos as bases de dados prontas para análise e, se permitido, para compartilhamento com outras entidades de pesquisa.

Na primeira Seção, apresentamos uma descrição básica dos dados obtidos pelo CNJ, especificamente as bases do Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidas (CNCA). Na segunda Seção, apresentamos uma descrição básica das extrações de dados fornecidas pelos tribunais. Na terceira Seção, apresentamos um relatório de dados faltantes das bases de dados obtidas por amostragem nas 11 varas visitadas.

D.1 CNA E CNCA

D.1.1 *Cadastro Nacional de Adoção*

A base de dados do CNA é uma das principais bases de dados utilizadas na pesquisa. Ela contém tanto informações das crianças cadastradas quanto pretendentes. Uma importante característica da base é que ela não armazena somente as informações dos indivíduos ativos, mas guarda todo o histórico, o que é importantíssimo para a análise estatística de dados. Neste projeto, utilizamos somente duas tabelas da base, a primeira com informações das crianças e a segunda com infor-

mações dos pretendentes. Na tabela de crianças, foram consideradas as seguintes informações:

- Situação da criança.
- Data de disponibilização da criança.
- Data da última alteração da situação da criança.
- Data de nascimento.
- Unidade Federativa de nascimento.
- Gênero.
- Irmãos.
- Irmão gêmeo.
- Etnia.
- Abrigo.
- Unidade Federativa do Abrigo.
- Unidade Federativa dos pais.
- Doença tratável.
- Doença não tratável.
- Deficiência física.
- Deficiência mental.
- HIV.
- Abandono.
- Castigo imoderado.
- Ambiente contrário à moral e bons costumes.
- Descumprimento injustificado reiterado dos deveres do poder familiar.
- Óbito dos pais.

- Entrega voluntária.
- Pais desconhecidos.

Na tabela de pretendentes, foram consideradas as seguintes informações:

- Situação do pretendente.
- Estado civil.
- Gênero.
- Data de nascimento.
- Faixa salarial.
- Filhos biológicos.
- Filhos adotivos.
- Etnia.
- Escolaridade.
- Profissão.
- Unidade Federativa de nascimento.
- Vara cadastrada.
- Unidade Federativa da vara cadastrada.
- Segundo pretendente.
- Quantas crianças deseja adotar.
- Aceita adotar irmãos.
- Unidades Federativas que o pretendente aceita.
- Possui outro processo de adoção em andamento.
- Idade mínima.
- Idade máxima.
- Mês base.

BASES DE DADOS CONSOLIDADAS

- **Mês teto.**
- **Gênero da criança.**
- **Aceita cor branca.**
- **Aceita cor preta.**
- **Aceita cor amarela.**
- **Aceita cor parda.**
- **Aceita cor indígena.**
- **Aceita doença tratável.**
- **Aceita doença não tratável.**
- **Aceita deficiência física.**
- **Aceita deficiência mental.**
- **Aceita HIV.**

D.1.2 CNCA

A base de dados do CNCA também é muito relevante para a pesquisa, pois mostra que o CNA é apenas uma fatia do problema do sistema de adoção. Infelizmente, por não ser relacionada com a base de dados do CNCA (as identificações das crianças não são as mesmas nas duas bases), essa base de dados foi subutilizada na pesquisa. No entanto, ela ainda contém importantes informações das crianças que poderiam ser exploradas, principalmente no que diz respeito ao estudo das causas de abrigo e idade das crianças nos abrigos. Essas informações poderiam ser utilizadas para simular cenários futuros do CNA e do sistema de adoção. As variáveis fornecidas na extração de dados são:

- **Data do cadastro.**
- **Gênero.**
- **Data de nascimento.**
- **Data de acolhimento.**

- **Etnia.**
- **Unidade Federativa.**
- **Ameaça de morte.**
- **Motivo do acolhimento.**
- **Medida protetiva aplicada à criança.**
- **Possui irmãos.**
- **Frequenta escola.**
- **Escolaridade.**
- **Educação especial.**
- **Necessidade especial.**
- **Situação socio familiar.**
- **Situação da adoção.**
- **Trânsito em julgado.**
- **Unidade Federativa de localização.**
- **Possui irmãos abrigados.**
- **Possui gêmeos.**
- **Faz uso de medicamentos.**

D.2 DADOS DOS TRIBUNAIS

Nesta Seção, apresentamos um resumo das informações contidas nas extrações de dados enviadas pelos tribunais, em relação ao volume processual. As bases consolidadas estão armazenadas nos servidores da ABJ. As bases de dados do TJPE e TJDFE não foram apresentadas por terem sido enviadas em papel.

D.2.1 *Tribunal de Justiça de São Paulo*

As Tabelas 33 à 35 mostram o número de processos no Estado de São Paulo (considerando ativos e arquivados), separados por vara ou foro e classe processual. Grande parte dos resultados foi omitida por conta do grande número de varas, 334 (trezentos e trinta e quatro), nessa base de dados.

Tabela 33.: Volume processual por vara ou foro no Estado de São Paulo.

Vara	Frequência	%
Foro Regional II - Santo Amaro	7526	7.03
Foro Regional IV - Lapa	4093	3.82
Foro Regional I - Santana	4067	3.80
Foro Central Cível	3911	3.65
Foro de Ribeirão Preto	3346	3.12
Foro Regional V - São Miguel Paulista	3106	2.90
Foro Regional III - Jabaquara	2365	2.21
Foro de Osasco	2330	2.18
Foro Regional VIII - Tatuapé	2282	2.13
Foro Regional VII - Itaquera	2193	2.05
Foro Regional X - Ipiranga	2183	2.04
Foro de Sorocaba	2080	1.94
Foro de Guarulhos	1884	1.76
Foro de Bauru	1793	1.67
Outros	61965	51.71
Total	107124	100.00

D.2.2 *Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro*

No Rio de Janeiro, obtivemos informações de 28.994 (vinte e oito mil, novecentos e noventa e quatro) processos. Infelizmente, não foi possível recuperar as informações das movimentações desses processos, por conta de impedimentos técnicos encontrados no sítio eletrônico do TJRJ. As Tabelas 36 à 38 mostram o volume processual, considerando processos ativos e arquivados, de acordo com as varas e classes processuais.

Tabela 34.: Volume processual por classe no Estado de São Paulo.

Classe	Frequência	%
Guarda	33018	30.82
Medidas de Proteção à Criança e Adolescente	25482	23.79
Adoção	16357	15.27
Habilitação para Adoção	14400	13.44
Perda ou Suspensão ou Restabelecimento do Poder Familiar	8466	7.90
Adoção c/c Destituição do Poder Familiar	6774	6.32
Tutela	2117	1.98
Tutela c/c Destituição do Poder Familiar	464	0.43
Modificação de Guarda	46	0.04
Total	107124	100.00

Tabela 35.: Volume processual por vara ou foro e classe no Estado de São Paulo.

Vara / Classe	Frequência	%
Foro Regional II - Santo Amaro / Proteção à Criança e Adolescente	2969	2.77
Foro Regional I - Santana / Proteção à Criança e Adolescente	2175	2.03
Foro Regional II - Santo Amaro / Guarda	2175	2.03
Foro Regional IV - Lapa / Guarda	1447	1.35
Foro Regional V - São Miguel Paulista / Guarda	1286	1.20
Foro Regional IV - Lapa / Proteção à Criança e Adolescente	1269	1.18
Foro Central Cível / Proteção à Criança e Adolescente	1212	1.13
Foro de Ribeirão Preto / Guarda	1200	1.12
Foro de Osasco / Guarda	1174	1.10
Foro Regional VIII - Tatuapé / Proteção à Criança e Adolescente	1055	0.98
Foro Regional II - Santo Amaro / Adoção	1006	0.94
Outros	90156	84.16
Total	107124	100.00

Tabela 36.: Volume processual por classe no Estado do Rio de Janeiro.

Classe	Frequência	%
Habilitação para Adoção	7178	24.76
Guarda - ECA	6801	23.46
Adoção - ECA	6077	20.96
Adoção c/c Destituição do Poder Familiar - ECA	4407	15.20
Perda ou Suspensão ou Restabelecimento do Poder Familiar	3843	13.25
Tutela - ECA	533	1.84
Medidas de Proteção à Criança e Adolescente - ECA	111	0.38
Tutela c/c Destituição do Poder Familiar - ECA	44	0.15
Total	28994	100.00

Tabela 37.: Volume processual por comarca no Estado do Rio de Janeiro.

Comarca	Frequência	%
Comarca da Capital	6505	22.44
Regional de Santa Cruz	3364	11.60
Regional de Madureira	2803	9.67
Comarca de Nova Iguaçu	1586	5.47
Comarca de São Gonçalo	1353	4.67
Comarca de Duque de Caxias	1235	4.26
Comarca de Campos dos Goytacazes	1012	3.49
Comarca de Niterói	830	2.86
Comarca de Teresópolis	821	2.83
Outros	9485	32.71
Total	28994	100.00

Tabela 38.: Volume processual por comarca e classe no Estado do Rio de Janeiro.

Comarca / Classe	Frequência	%
Comarca da Capital / Guarda - ECA	1759	6.07
Comarca da Capital / Habilitação para Adoção	1456	5.02
Comarca da Capital / Adoção c/c Destituição do Poder Familiar - ECA	1153	3.98
Regional de Santa Cruz / Guarda - ECA	1126	3.88
Comarca da Capital / Adoção - ECA	1036	3.57
Comarca da Capital / Perda ou Suspensão ou Restabelecimento do Poder Familiar	963	3.32
Regional de Madureira / Guarda - ECA	953	3.29
Regional de Santa Cruz / Adoção - ECA	687	2.37
Regional de Madureira / Habilitação para Adoção	577	1.99
Regional de Santa Cruz / Habilitação para Adoção	555	1.91
Regional de Madureira / Adoção - ECA	537	1.85
Outros	18192	62.74
Total	28994	100.00

D.2.3 *Tribunal de Justiça de Santa Catarina*

Em Santa Catarina, obtivemos informações de 32.572 (trinta e dois mil, quinhentos e setenta e dois) processos. Infelizmente, não foi possível recuperar as informações das movimentações desses processos, por conta de impedimentos técnicos encontrados no sítio eletrônico do TJSC. No entanto, o tribunal enviou, na própria extração de dados, a informação da data da sentença do processo (quando esta existe). Isso nos permitiu construir os mesmos gráficos de São Paulo. As Tabelas 39 à 41 mostram o volume processual, considerando processos ativos e arquivados, de acordo com as varas e classes processuais.

Tabela 39.: Volume processual por vara no Estado do Santa Catarina.

Vara	Frequência	%
Vara Única	6319	19.40
1ª Vara Cível	5424	16.65
Vara da Infância e Juventude	4091	12.56
1ª Vara	3747	11.50
Vara da Infância e da Juventude e Anexos	2344	7.20
Vara da Infância e da Juventude	1787	5.49
Vara da Família, Infância e Juventude	1460	4.48
Vara da Família Órfãos, Sucessões Inf e Juventude	1427	4.38
Vara da Família	956	2.94
2ª Vara	900	2.76
3ª Vara Cível	713	2.19
Vara da Família, Órfãos e Sucessões	584	1.79
Vara da Família Órfãos Infância e Juventude	498	1.53
2ª Vara da Família	400	1.23
1ª Vara da Família	353	1.08
Outros	1569	4.82
Total	32572	100.00

Tabela 40.: Volume processual por classe no Estado de Santa Catarina.

Classe	Frequência	%
Guarda	12026	36.92
Habilitação para Adoção	5842	17.94
Adoção	5481	16.83
Perda ou Suspensão ou Restabelecimento do Poder Familiar	3566	10.95
Medidas de Proteção à Criança e Adolescente	2399	7.37
Tutela	1569	4.82
Tutela e Curatela - Remoção e Dispensa	1139	3.50
Tutela e Curatela - Nomeação	387	1.19
Adoção c/c Destituição do Poder Familiar	82	0.25
Adoção Nacional	39	0.12
Tutela c/c Destituição do Poder Familiar	39	0.12
Adoção Internacional	3	0.01
Total	32572	100.00

Tabela 41.: Volume processual por vara e classe no Estado de Santa Catarina.

Vara / Classe	Frequência	%
Vara Única / Guarda	2710	8.32
1ª Vara Cível / Guarda	2322	7.13
Vara da Infância e Juventude / Guarda	1182	3.63
1ª Vara / Guarda	1176	3.61
Vara da Infância e Juventude / Habilitação para Adoção	1077	3.31
1ª Vara Cível / Adoção	925	2.84
Vara da Família / Guarda	913	2.80
Vara Única / Adoção	907	2.78
1ª Vara Cível / Habilitação para Adoção	830	2.55
Vara Única / Habilitação para Adoção	829	2.55
Vara da Infância e Juventude / Adoção	819	2.51
Outros	18882	57.97
Total	32572	100.00

No Rio Grande do Sul, obtivemos informações de 58.249 (cinquenta e oito mil, duzentos e quarenta e nove) processos. Infelizmente, não foi possível recuperar as informações das movimentações desses processos, por conta de impedimentos técnicos encontrados no sítio eletrônico do TJRS. No entanto, ainda estamos buscando alternativas que existem para obtenção desses dados. As Tabelas 42 à 44 mostram o volume processual, considerando processos ativos e arquivados, de acordo com as varas e classes processuais.

Tabela 42.: Volume processual por classe no Estado do Rio Grande do Sul.

Classe	Frequência	%
Medidas de Proteção à criança e adolescente	25237	43.33
Guarda	8362	14.36
Habilitação para Adoção	8083	13.88
Suspensão ou perda do Poder Familiar	5154	8.85
Adoção	5142	8.83
Adoção c/c Destituição do Poder Familiar	2833	4.86
Medidas de Proteção à criança e adolescente.	2814	4.83
Tutela	522	0.90
Tutela c/c Destituição do Poder Familiar	102	0.18
Total	58249	100.00

D.2.4 *Tribunal de Justiça do Pará*

No Pará, obtivemos informações de 20.327 (vinte mil, trezentos e vinte e sete) processos. Infelizmente, não foi possível recuperar as informações das movimentações desses processos, por conta de impedimentos técnicos encontrados no sítio eletrônico do TJPA. No entanto, ainda estamos buscando alternativas que existem para obtenção desses dados. As Tabelas 45 à 47 mostram o volume processual, considerando processos ativos e arquivados, de acordo com as varas e classes processuais.

D.2.5 *Tribunal de Justiça de Minas Gerais*

Em Minas Gerais, obtivemos informações de 37.381 (trinta e sete mil, trezentos e oitenta e um) processos. Infelizmente, não foi possível recuperar as informações das movimentações desses processos, por conta de impedimentos técnicos encontrados no sítio eletrônico do TJMG. No entanto, ainda estamos buscando alternativas

Tabela 43.: Volume processual por vara no Estado do Rio Grande do Sul.

Vara	Frequência	%
2ª Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Porto Alegre	6614	11.35
1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Porto Alegre	3373	5.79
Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Caxias do Sul	2024	3.47
Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Pelotas	1986	3.41
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Canoas	1843	3.16
Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Novo Hamburgo	1591	2.73
Juizado Regional da Infância e Juventude de Santa Maria	1561	2.68
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de São Leopoldo	1547	2.66
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Gravataí	1461	2.51
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Rio Grande	1173	2.01
Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Santo Ângelo	1118	1.92
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Alvorada	1068	1.83
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Bagé	1047	1.80
Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Osório	958	1.64
Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Santa Cruz do Sul	942	1.62
Outros	29943	51.41
Total	58249	100.00

que existem para obtenção desses dados. As Tabelas 48 à 50 mostram o volume processual, considerando processos ativos e arquivados, de acordo com as varas e classes processuais.

D.3 DADOS DOS FORMULÁRIOS WEB

As amostras de todas as regiões estão organizadas dentro da mesma base de dados. Até o momento, obtivemos dados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Os dados do Rio de Janeiro estão sendo incluídos no sistema.

D.3.1 *Processos de adoção*

Os formulários dos processos de adoção estão organizados em quatro sub-formulários: dados básicos do processo (Tabela 51), informações sobre crianças (Tabela 52), atua-

Tabela 44.: Volume processual por vara e classe no Estado do Rio Grande do Sul.

Vara / Classe	Frequência	%
2ª Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Porto Alegre / Medidas de Proteção à criança e adolescente	3636	6.24
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de São Leopoldo / Medidas de Proteção à criança e adolescente	936	1.61
2ª Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Porto Alegre / Guarda	859	1.47
Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Novo Hamburgo / Medidas de Proteção à criança e adolescente	846	1.45
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Gravataí / Medidas de Proteção à criança e adolescente	810	1.39
Juizado Regional da Infância e Juventude da Comarca de Pelotas / Medidas de Proteção à criança e adolescente	738	1.27
1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Porto Alegre / Guarda	731	1.25
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Bagé / Medidas de Proteção à criança e adolescente	708	1.22
2ª Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Porto Alegre / Suspensão ou perda do Poder Familiar	678	1.16
1ª Vara do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Porto Alegre / Medidas de Proteção à criança e adolescente	672	1.15
Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Alvorada / Medidas de Proteção à criança e adolescente	632	1.08
Outros	47003	80.69
Total	58249	100.00

ção do Ministério Público (Tabela 53) e atuação da equipe interprofissional (Tabela 54). Os resultados da consolidação seguem abaixo.

D.3.2 *Processos de medidas protetivas ou suspensão ou perda*

Os formulários dos processos de perda ou suspensão do poder familiar ou medidas protetivas estão organizados em três sub-formulários: dados básicos do processo (Tabela 55), atuação do Ministério Público (Tabela 56) e atuação da equipe interprofissional (Tabela 57). Os resultados da consolidação seguem abaixo.

Tabela 45.: Volume processual por classe no Estado do Rio Grande do Sul.

Classe	Frequência	%
Guarda	12324	60.63
Adoção	3955	19.46
Medidas de Proteção à Criança e Adolescente	1092	5.37
Tutela	1042	5.13
Perda ou Suspensão ou Restabelecimento do Poder Familiar	674	3.32
Adoção c/c Destituição do Poder Familiar	639	3.14
Habilitação para Adoção	501	2.46
Tutela c/c Destituição do Poder Familiar	100	0.49
Total	20327	100.0

Tabela 46.: Volume processual por vara no Estado do Rio Grande do Sul.

Vara	Frequência	%
1ª VARA DA INFANCIA E JUVENTUDE DE BELEM	1921	9.45
7ª VARA CIVEL - INFANCIA E JUVENTUDE DE SANTAREM	860	4.23
1ª VARA CIVEL DE BARCARENA	548	2.7
8ª VARA CIVEL DE ANANINDEUA	482	2.37
2ª VARA CIVEL DE ANANINDEUA	475	2.34
1ª VARA CIVEL DE PARAUPEBAS	470	2.31
7ª VARA CIVEL DE ANANINDEUA	455	2.24
1ª VARA CIVEL DE ABAETETUBA	369	1.82
3ª VARA DISTRITAL CIVEL DE ICOARACI	369	1.82
1ª VARA CIVEL DE REDENÇÃO	302	1.49
1ª VARA CIVEL DE TUCURUÍ	284	1.4
6ª VARA CIVEL DE MARABÁ	283	1.39
5ª VARA CIVEL DE CASTANHAL	269	1.32
4ª VARA CIVEL DE PARAGOMINAS	265	1.3
1A. VARA CIVEL DE ITAITUBA	243	1.2
Outros	12732	62.64
Total	20327	100.0

D.3 DADOS DOS FORMULÁRIOS WEB

Tabela 47.: Volume processual por vara e classe no Estado do Rio Grande do Sul.

Vara / Classe	Frequência	%
1ª VARA DA INFANCIA E JUVENTUDE DE BELEM / Adoção	766	3.77
2ª VARA CIVEL DE ANANINDEUA / Guarda	455	2.24
7ª VARA CIVEL DE ANANINDEUA / Guarda	439	2.16
1ª VARA DA INFANCIA E JUVENTUDE DE BELEM / Guarda	386	1.9
7ª VARA CIVEL - INFANCIA E JUVENTUDE DE SANTAREM / Adoção	351	1.73
1ª VARA CIVEL DE BARCARENA / Guarda	317	1.56
7ª VARA CIVEL - INFANCIA E JUVENTUDE DE SANTAREM / Guarda	287	1.41
1ª VARA DISTRITAL CIVEL DE ICOARACI / Guarda	238	1.17
1ª VARA DA INFANCIA E JUVENTUDE DE BELEM / Habilitação para Adoção	233	1.15
8ª VARA CIVEL DE ANANINDEUA / Adoção	229	1.13
1ª VARA CIVEL DE ABAETETUBA / Guarda	213	1.05
Outros	16413	80.74
Total	20327	100.0

Tabela 48.: Volume processual por classe no Estado do Rio Grande do Sul.

Classe	Frequência	%
MEDIDAS DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E ADOLESCENTE	13787	36.88
GUARDA	8950	23.94
HABILITAÇÃO PARA ADOÇÃO	4994	13.36
ADOÇÃO	4096	10.96
ADOÇÃO C/C DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR	2699	7.22
PERDA/SUSPENSÃO/RESTABELECIMENTO PODER FAMILIAR	2345	6.27
TUTELA	432	1.16
TUTELA C/C DESTITUIÇÃO	78	0.21
Total	37381	100.0

Tabela 49.: Volume processual por vara no Estado do Rio Grande do Sul.

Vara	Frequência	%
INFÂNCIA E JUVENTUDE	33766	90.33
VARA CÍVEL - JIJ	3533	9.45
INFÂNCIA E JUVENTUDE	82	0.22
Total	37381	100.0

Tabela 50.: Volume processual por vara e classe no Estado do Rio Grande do Sul.

Vara / Classe	Frequência	%
INF. E JUVENTUDE / MEDIDAS DE PROTEÇÃO À	13087	35.01
INF. E JUVENTUDE / GUARDA	8545	22.86
INF. E JUVENTUDE / HABILITAÇÃO PARA ADOÇÃO	4092	10.95
INF. E JUVENTUDE / ADOÇÃO	3521	9.42
INF. E JUVENTUDE / ADOÇÃO C/C DEST. DO PODER FAMILIAR	2177	5.82
INF. E JUVENTUDE / PERDA/SUSPENSÃO/RESTAB. PODER FAMILIAR	1870	5
VARA CÍVEL - JIJ / HABILITAÇÃO PARA ADOÇÃO	890	2.38
VARA CÍVEL - JIJ / MEDIDAS DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E ADOLESCENTE	689	1.84
VARA CÍVEL - JIJ / ADOÇÃO	558	1.49
VARA CÍVEL - JIJ / ADOÇÃO C/C DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR	513	1.37
VARA CÍVEL - JIJ / PERDA/SUSPENSÃO/RESTAB. PODER FAMILIAR	470	1.26
Outros	969	2.59
Total	37381	100.0

Tabela 51.: Quantidade de vazios no formulário básico do processo no estrato da adoção.

Campo	Vazios	Proporção
assunto	64	0.14
data_distribuicao	239	0.53
existe_proc_habilitacao	321	0.71
autor	326	0.72
tipo_adocao	328	0.72
resultado	373	0.82
data_sentenca	380	0.84
data_transito_em_julgado	421	0.93
recurso_de_apelacao	420	0.93
data_inicio_convivencia	431	0.95
resultado_convivencia	442	0.97
data_final_convivencia	443	0.98
date_time	454	1.00
data_recurso	453	1.00
data_acordao	454	1.00
resultado_acordao	454	1.00
data_vista_mp	454	1.00
data_vista	454	1.00
cota_mp	454	1.00
est_soc_pericia	454	1.00
data_inicio_estudo	454	1.00
data_laudo	454	1.00
resultado_est_soc_pericia	454	1.00

Tabela 52.: Quantidade de vazios no formulário de crianças do processo no estrato da adoção.

Campo	Vazios	Proporção
nome_crianca	0	0.00
causa_destituicao_crianca	0	0.00
situacao_crianca	3	0.02
data_nascimento_crianca	10	0.06

Tabela 53.: Quantidade de vazios no formulário da atuação do Ministério Público do processo no estrato da adoção.

Campo	Vazios	Proporção
cota_mp	21	0.22
data_vista_mp	24	0.25
data_vista	34	0.36

Tabela 54.: Quantidade de vazios no formulário da atuação da equipe interprofissional do processo no estrato da adoção.

Campo	Vazios	Proporção
est_soc_pericia	2	0.02
resultado_est_soc_pericia	12	0.13
data_laudo	16	0.17
data_inicio_estudo	39	0.41

Tabela 55.: Quantidade de vazios no formulário básico do processo no estrato de perda ou medidas.

Campo	Vazios	Proporção
causa_afastamento	0	0.00
motivo_falha_citacao_prim	0	0.00
resultado_citacao	0	0.00
motivo_falha_citacao_prim_pai	0	0.00
resultado_citacao_pai	0	0.00
assunto	1	0.01
tipo_autor	3	0.03
data_distribuicao	3	0.03
autor	15	0.13
nome_mae	22	0.19
houve_audiencia	27	0.24
suspensao_liminar	36	0.32
nome_pai	36	0.32
advogado_defesa	38	0.34
citacao_prim_tentativa	57	0.50
resultado	58	0.51
data_despacho	59	0.52
n_tentativas_decisao	65	0.58
data_sentenca	75	0.66
citacao_prim_tentativa_pai	78	0.69
data_despacho_pai	82	0.73
recurso_de_apelacao	87	0.77
data_audiencia	89	0.79
n_tentativas_decisao_pai	91	0.81
contest_negativa_geral	96	0.85
data_suspensao_liminar	96	0.85
genitora_presente	99	0.88
genitor_presente	101	0.89
resultado_suspensao_liminar	104	0.92
data_transito_em_julgado	105	0.93
resultado_audiencia	107	0.95
resultado_acordao	111	0.98
data_recurso	112	0.99
data_acordao	112	0.99
date_time	113	1.00

Tabela 56.: Quantidade de vazios no formulário de atuação do Ministério Público no estrato de perda ou medidas.

Campo	Vazios	Proporção
data_vista_mp	10	0.14
data_vista	28	0.40
cota_mp	38	0.54

Tabela 57.: Quantidade de vazios no formulário da equipe inteprofissional no estrato de perda ou medidas.

Campo	Vazios	Proporção
est_soc_pericia	0	0.00
data_inicio_estudo	28	0.47
resultado_est_soc_pericia	34	0.58
data_laudo	35	0.59

D.3.3 *Processos de habilitação para adoção*

Os formulários dos processos de habilitação para adoção estão organizados em três sub-formulários: dados básicos do processo (Tabela 58), atuação do Ministério Público (Tabela 59) e atuação da equipe interprofissional (Tabela 60). Os resultados da consolidação seguem abaixo.

Tabela 58.: Quantidade de vazios no formulário básico do processo no estrato de habilitação.

Campo	Vazios	Proporção
data_distribuicao	0	0.00
programa_orientacao_estimulo	6	0.07
assunto	9	0.11
autor	10	0.12
contato_crianca	20	0.24
desistencia	23	0.27
resultado	24	0.28
data_sentenca	25	0.29
recurso_de_apelacao	55	0.65
data_inicio_programa	59	0.69
data_conclusao_programa	60	0.71
data_transito_em_julgado	67	0.79
date_time	85	1.00
data_recurso	85	1.00
data_acordao	85	1.00
resultado_acordao	85	1.00
pedido_mp	85	1.00

Tabela 59.: Quantidade de vazios no formulário da atuação do Ministério Público no estrato de habilitação.

Campo	Vazios	Proporção
data_vista_mp	5	0.09
cota_mp	5	0.09
data_vista	32	0.58
pedido_mp	51	0.93

Tabela 60.: Quantidade de vazios no formulário da atuação da equipe interprofissional no estrato de habilitação.

Campo	Vazios	Proporção
est_soc_pericia	1	0.02
resultado_est_soc_pericia	13	0.20
data_laudo	16	0.25
data_inicio_estudo	18	0.28

D.3.4 *Processos de guarda ou tutela*

Os formulários dos processos de guarda e tutela estão organizados em quatro sub-formulários: dados básicos do processo (Tabela 61), informações sobre a criança (Tabela 63), atuação do Ministério Público (Tabela 62) e atuação da equipe interprofissional (Tabela 64). Os resultados da consolidação seguem abaixo.

Tabela 61.: Quantidade de vazios no formulário básico do processo no estrato de guarda e tutela.

Campo	Vazios	Proporção
data_distribuicao	0	0.00
assunto	1	0.02
autor	7	0.11
houve_audiencia	18	0.27
data_sentenca	32	0.48
resultado	32	0.48
partes_presentes	43	0.65
data_audiencia	44	0.67
recurso_de_apelacao	47	0.71
resultado_audiencia	49	0.74
data_transito_em_julgado	62	0.94
data_recurso	65	0.98
data_acordao	65	0.98
resultado_acordao	65	0.98
date_time	66	1.00

Tabela 62.: Quantidade de vazios no formulário da atuação do Ministério Público no estrato de guarda e tutela.

Campo	Vazios	Proporção
data_vista_mp	7	0.17
cota_mp	12	0.29
data_vista	18	0.43

Tabela 63.: Quantidade de vazios no formulário da criança no estrato de guarda e tutela.

Campo	Vazios	Proporção
nome_crianca	1	0.01
situacao_crianca	4	0.05
data_nascimento_crianca	5	0.06
relacao_crianca_autor	5	0.06
causa_guarda	8	0.10

Tabela 64.: Quantidade de vazios no formulário da atuação da equipe interprofissional no estrato de guarda e tutela.

Campo	Vazios	Proporção
est_soc_pericia	1	0.02
resultado_est_soc_pericia	12	0.29
data_laudo	14	0.33
data_inicio_estudo	21	0.50

E

GRÁFICOS DO RELATÓRIO

Neste capítulo incluímos os gráficos do Capítulo 5 com tamanho ampliado, para melhor visualização.

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

E.1.1 *Processos de adoção*

E.1.2 *Processos de medidas protetivas ou perda do poder familiar*

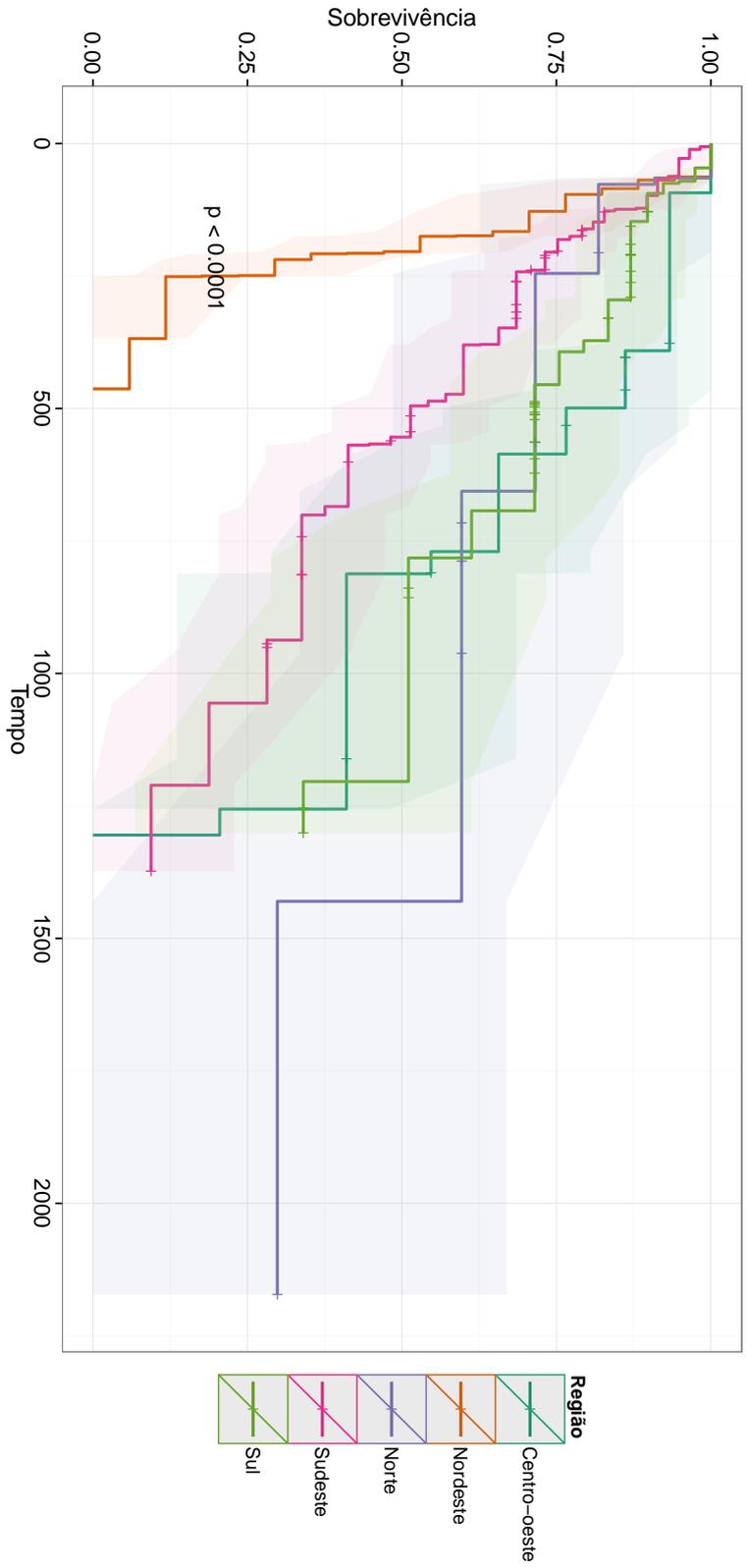


Figura 37.: *

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

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

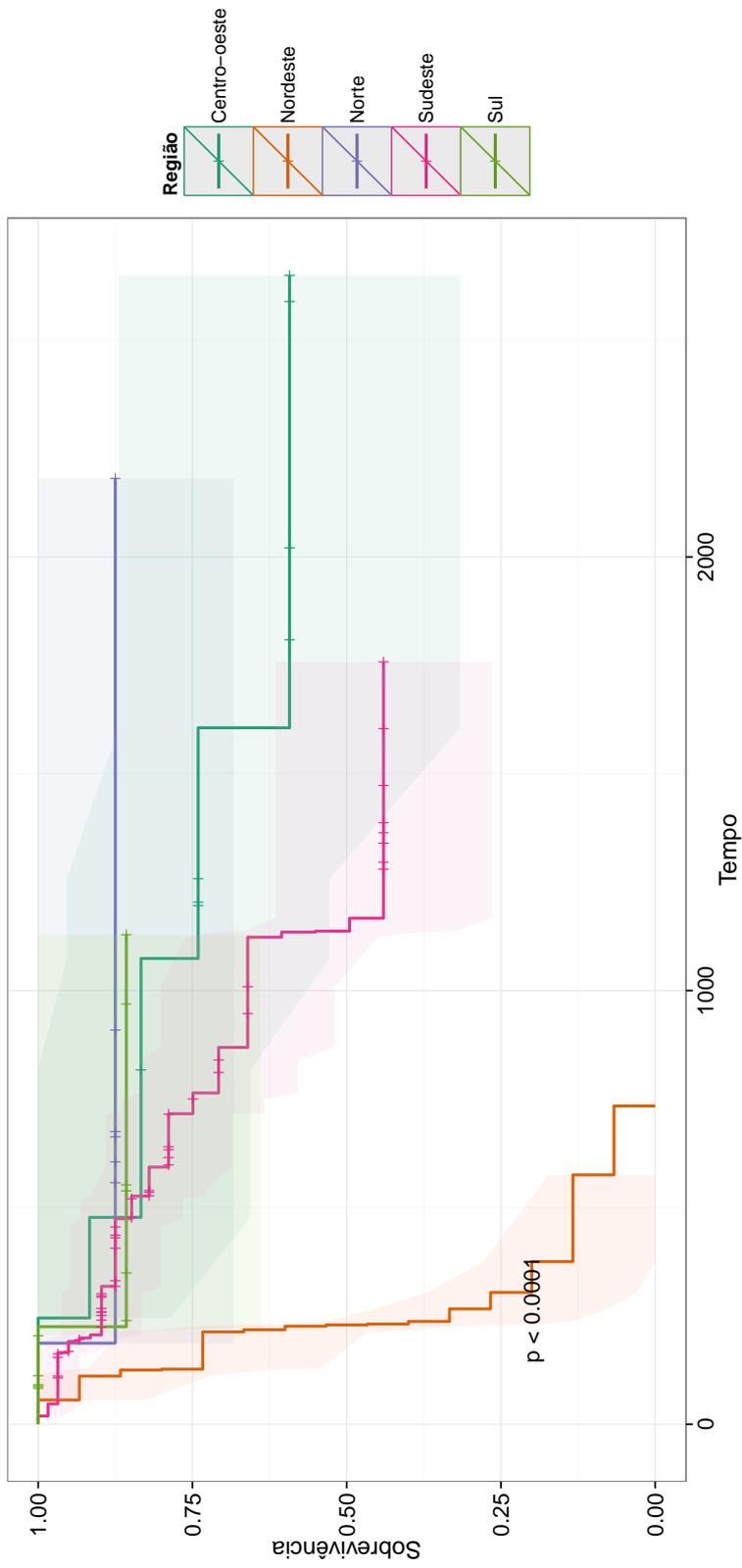


Figura 38.: *

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.

GRÁFICOS DO RELATÓRIO

E.1.2.1 *Tempo de citação*

E.1.3 *Processos de habilitação para adoção*

E.1.4 *Processos de guarda ou tutela*

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

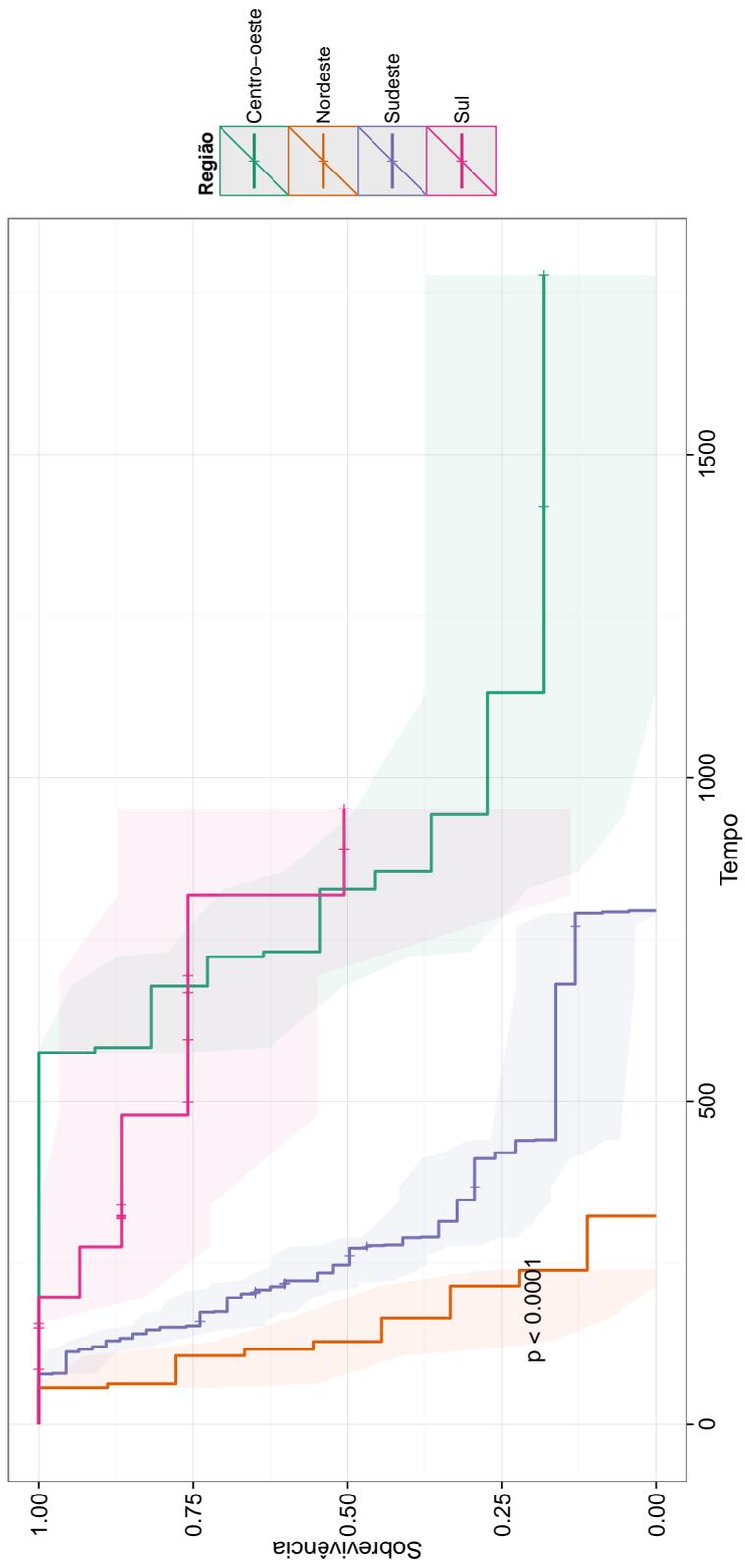


Figura 39.: *

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

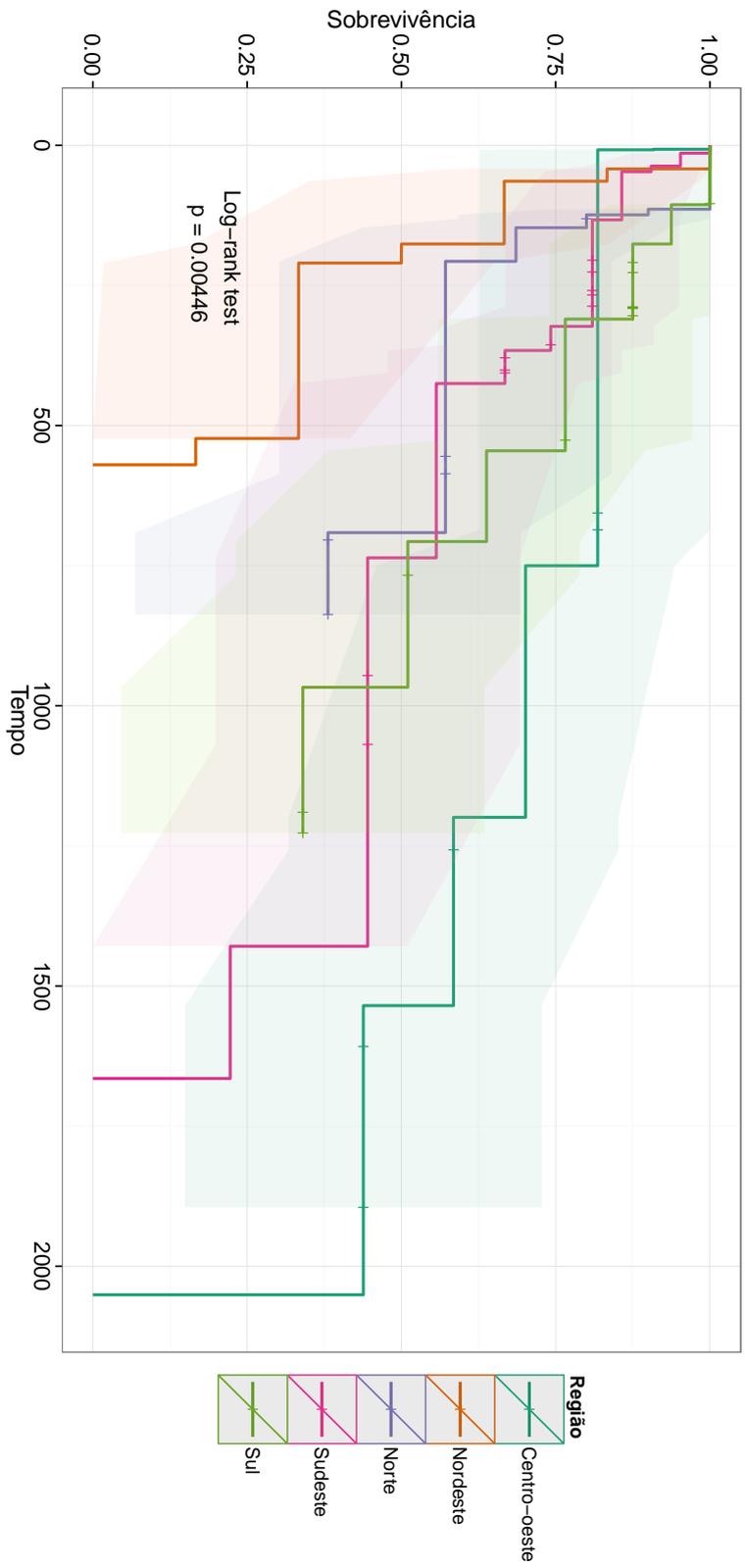


Figura 40.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de guarda ou tutela, da distribuição até a sentença, por região, baseados nos dados das amostras.

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

E.1.5 *Resultados adicionais em São Paulo*

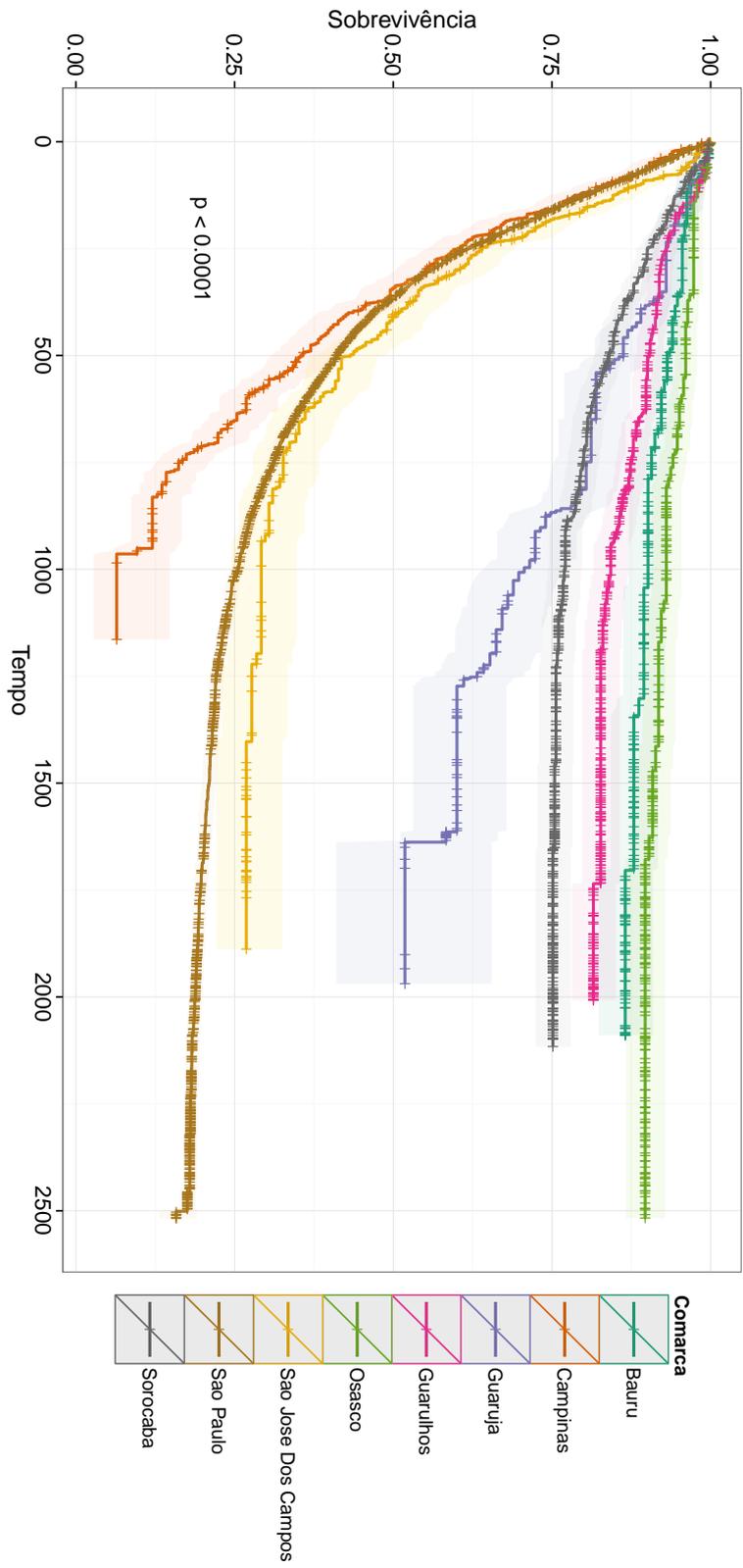


Figura 41.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual.

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

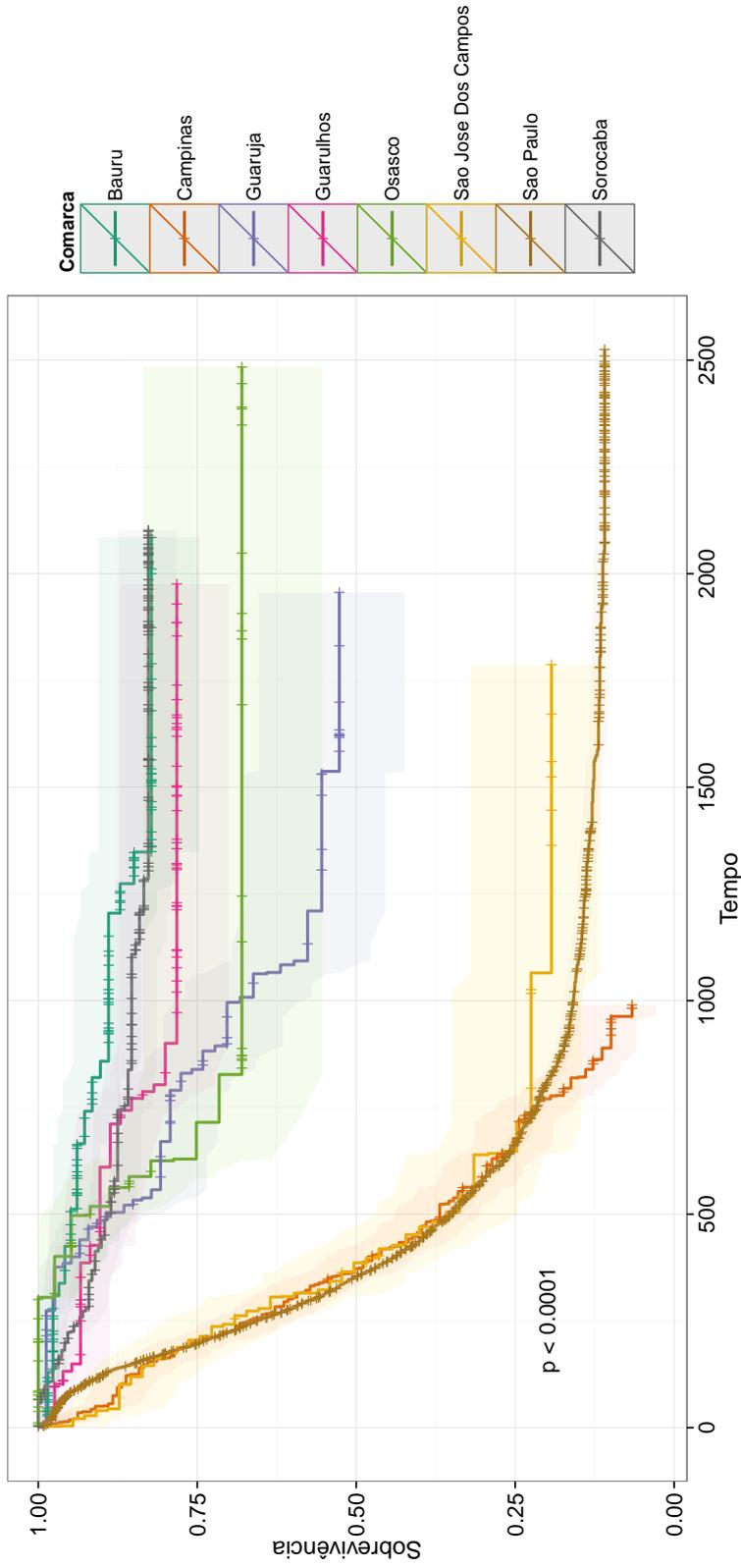


Figura 42.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual.

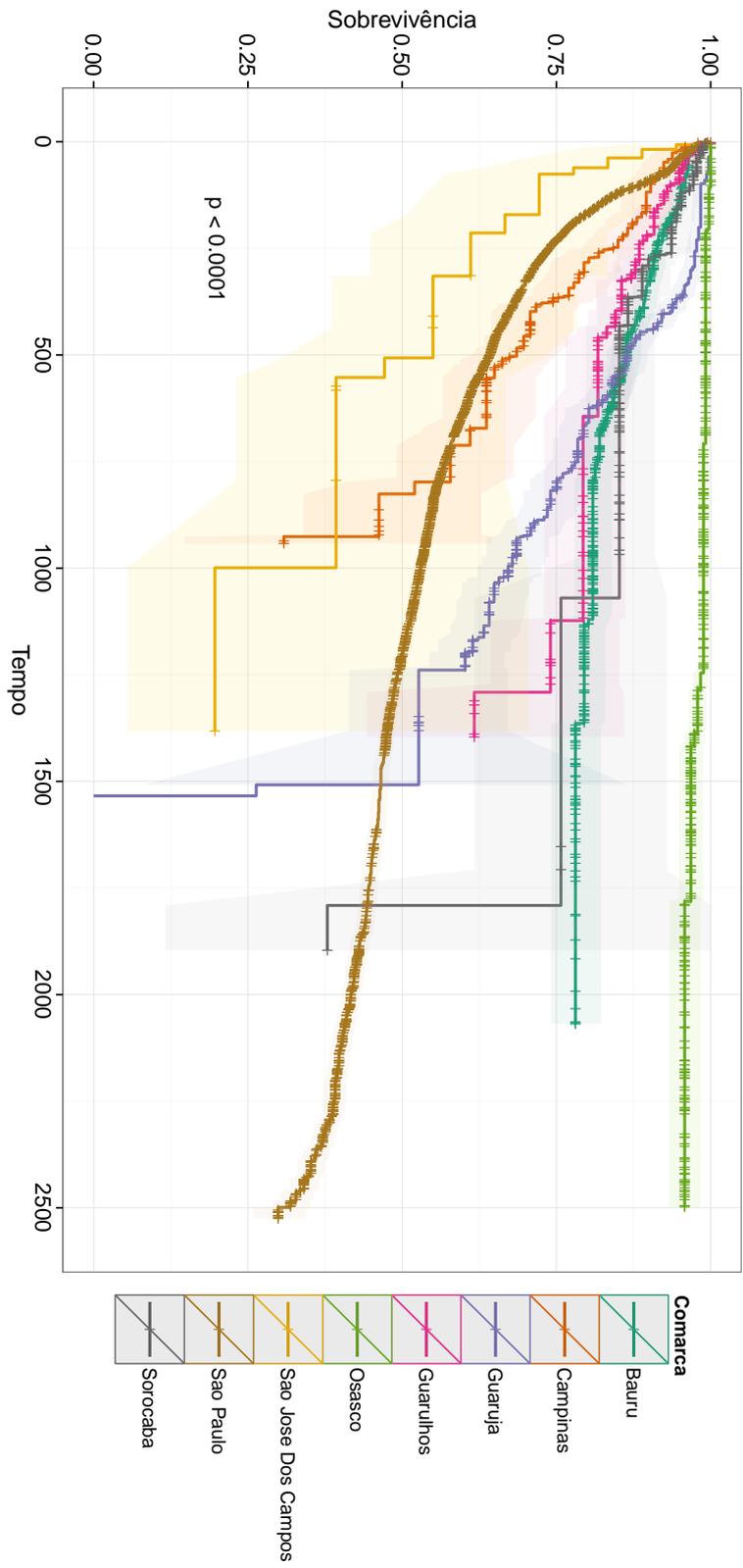


Figura 43.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança e adolescente, da distribuição até a sentença, nas oito comarcas do estado de São Paulo com maior volume processual.

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

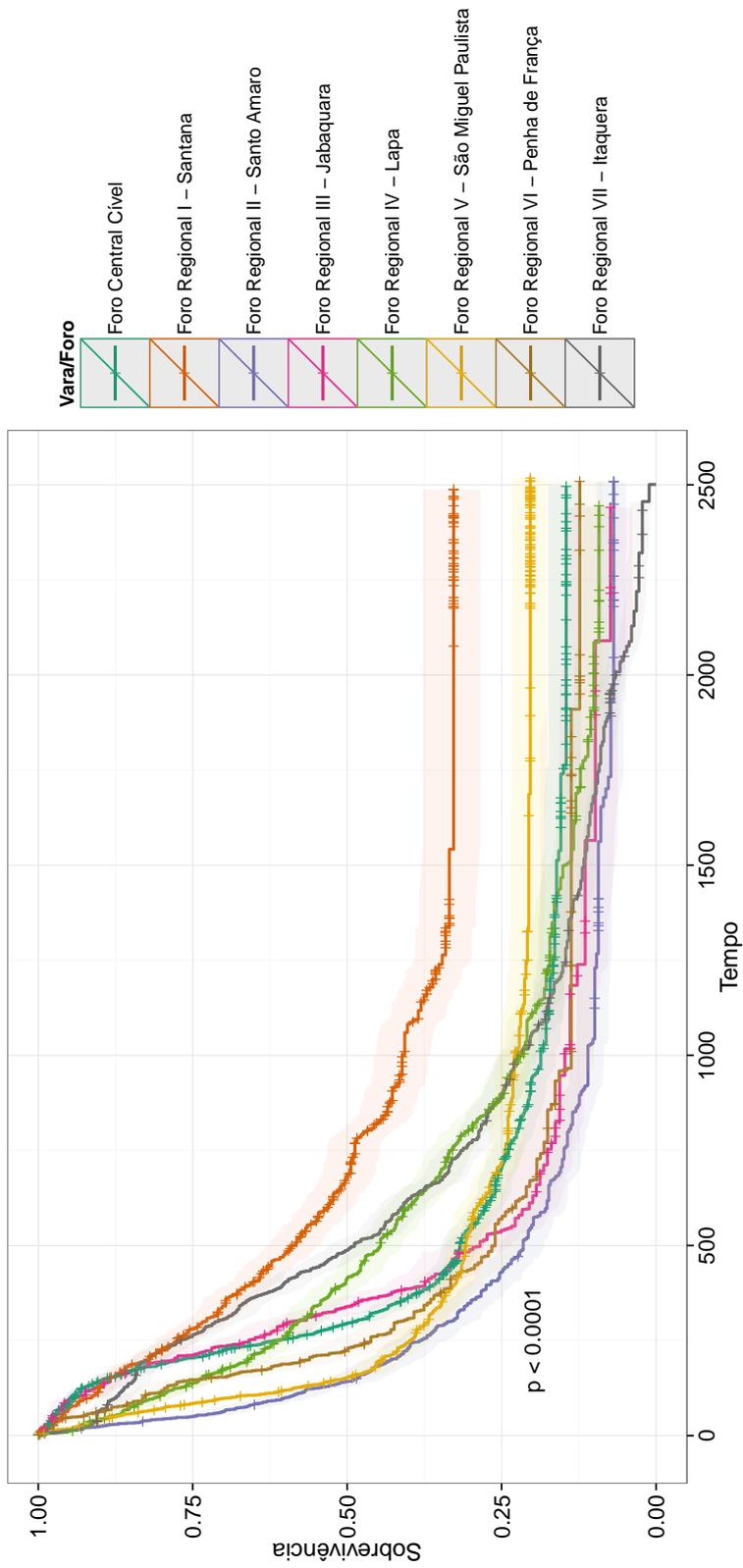


Figura 44.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual.

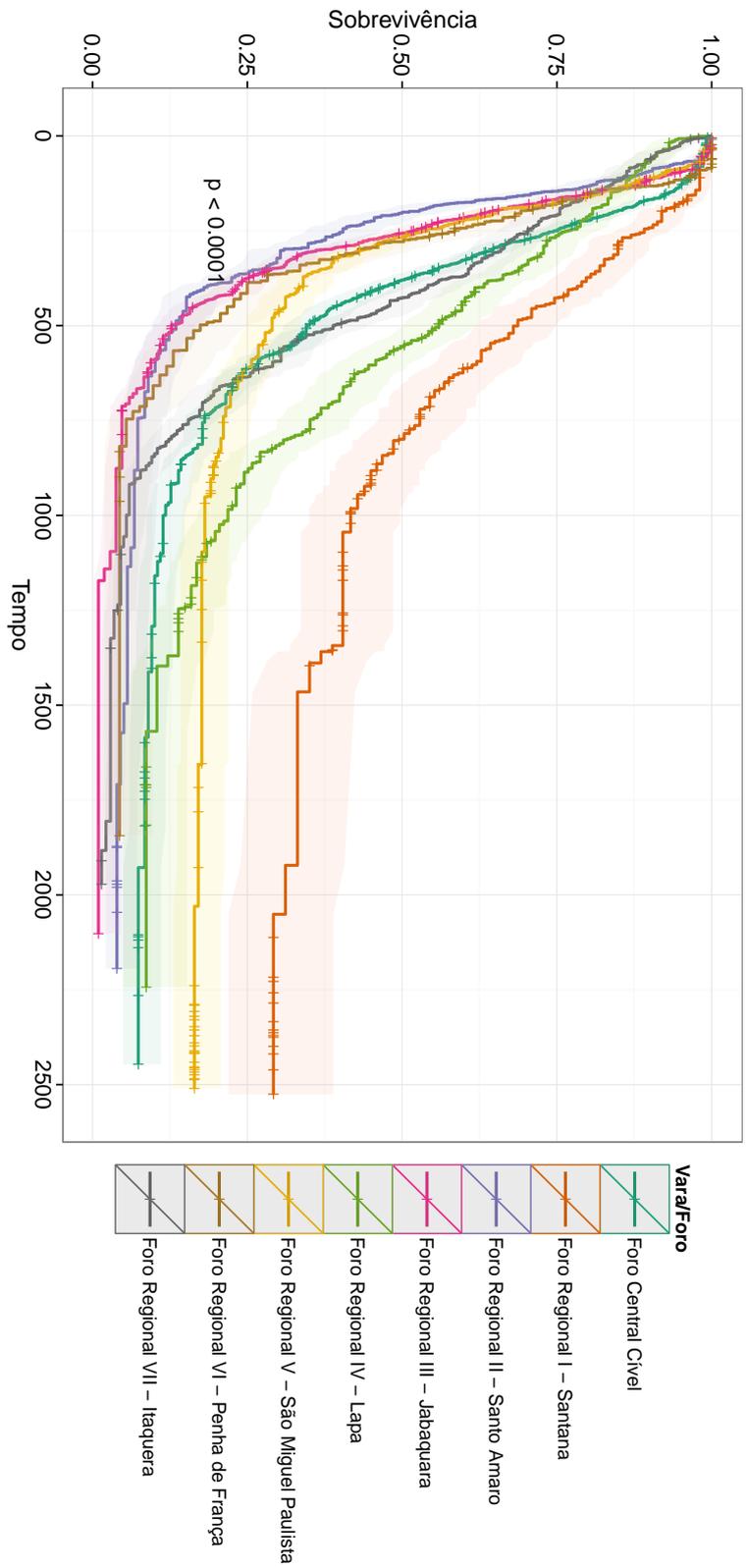


Figura 45.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual.

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

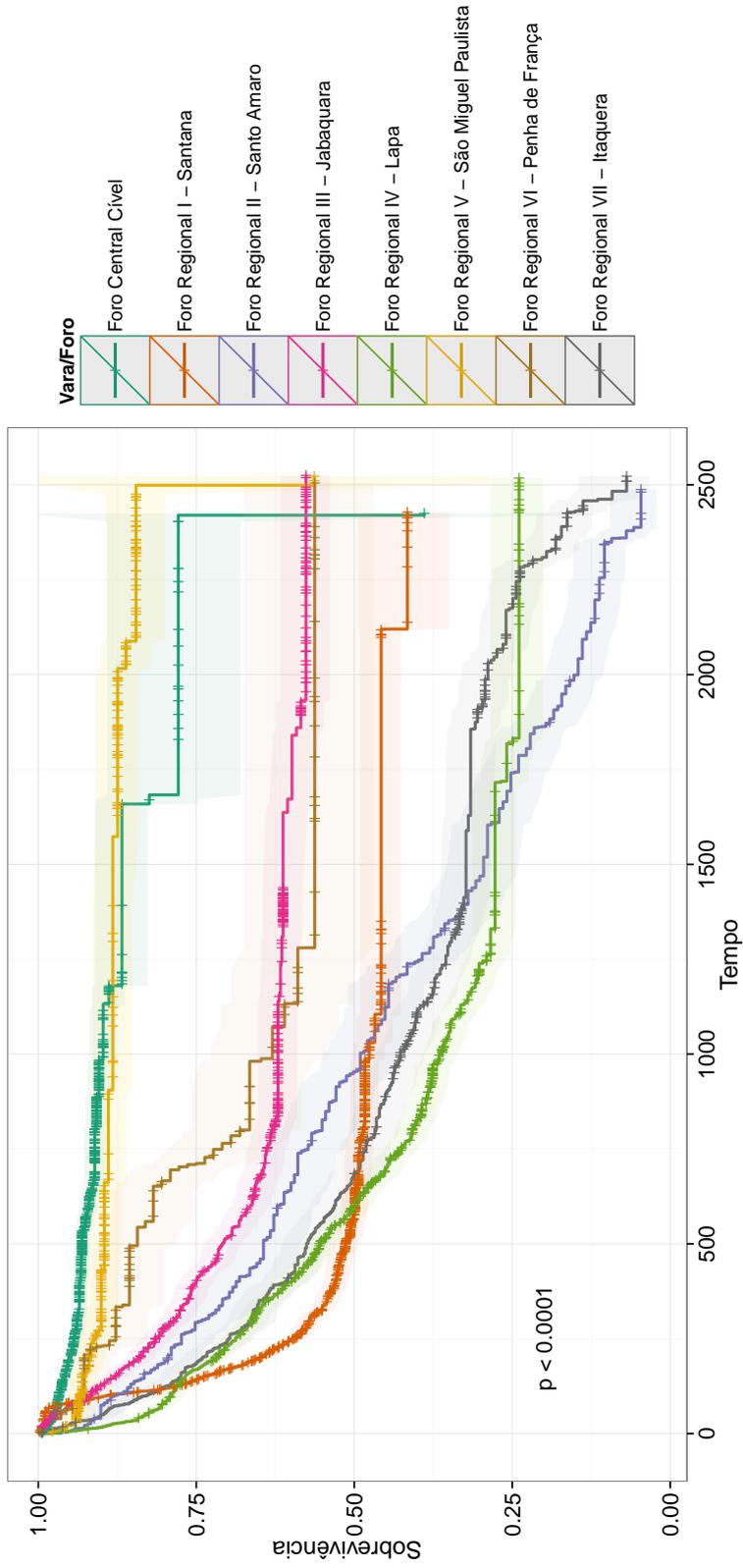


Figura 46.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, nas varas / foros do município de São Paulo com maior volume processual.

GRÁFICOS DO RELATÓRIO

E.1.5.1 *Comparação de varas especializadas e não especializadas*

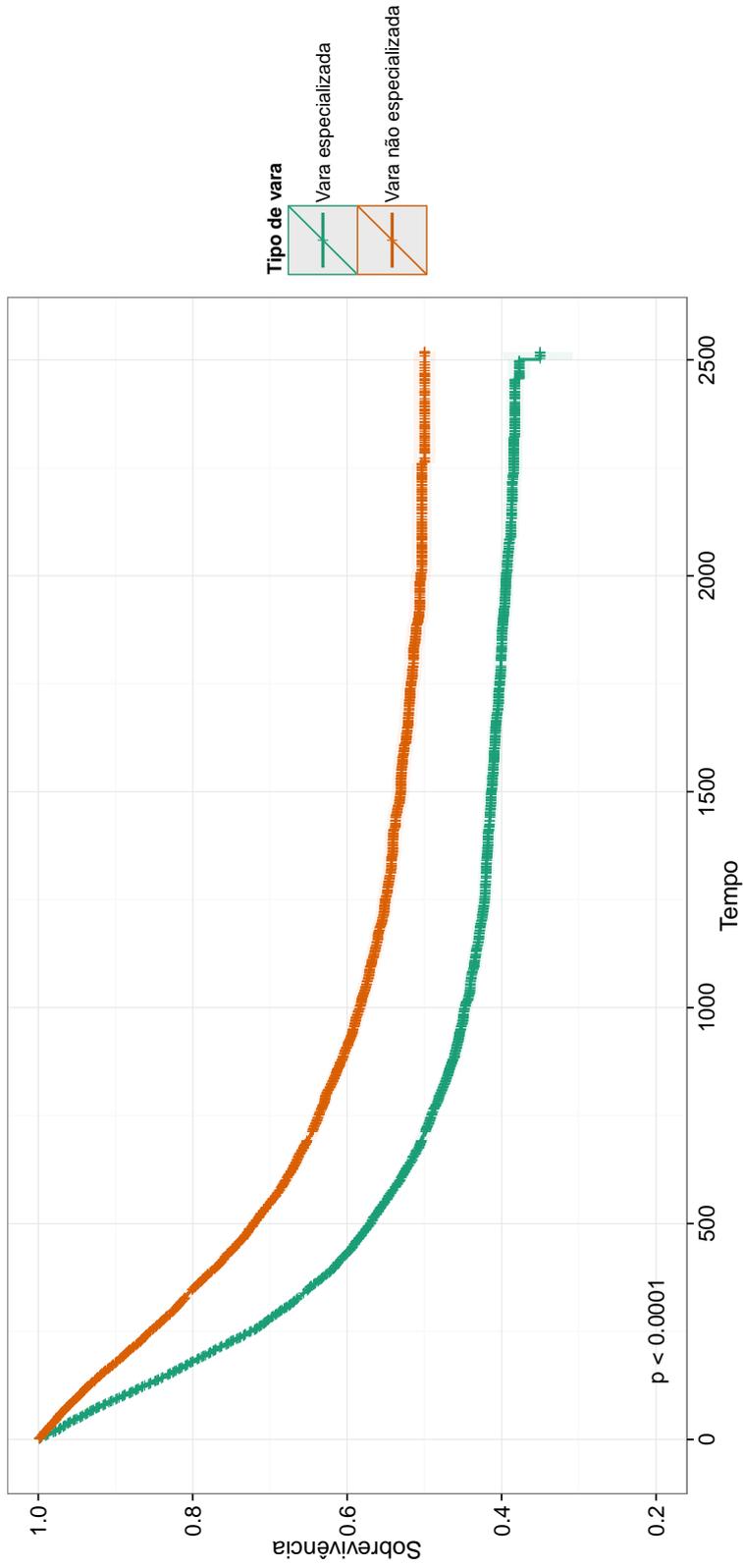


Figura 47.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou destituição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

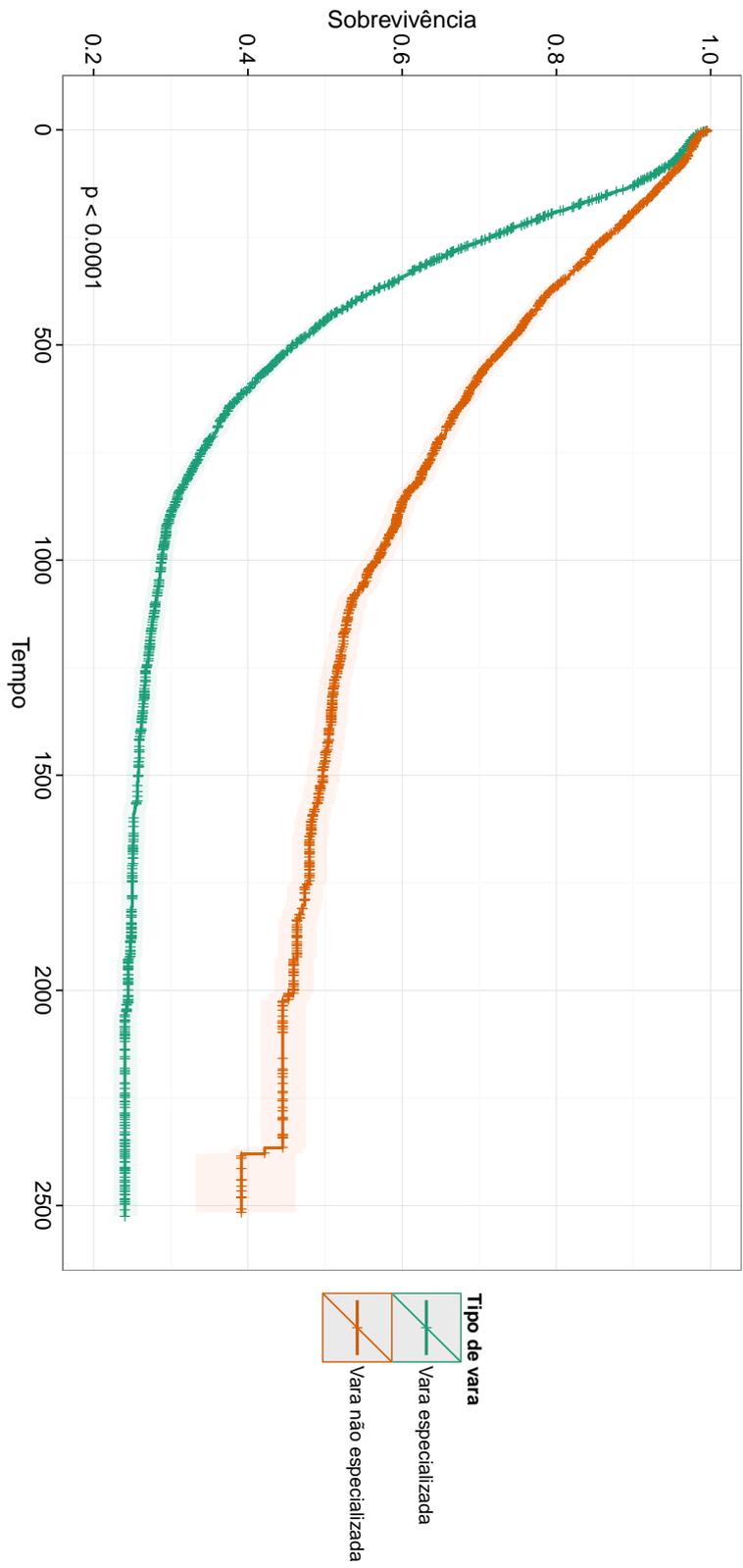


Figura 48.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

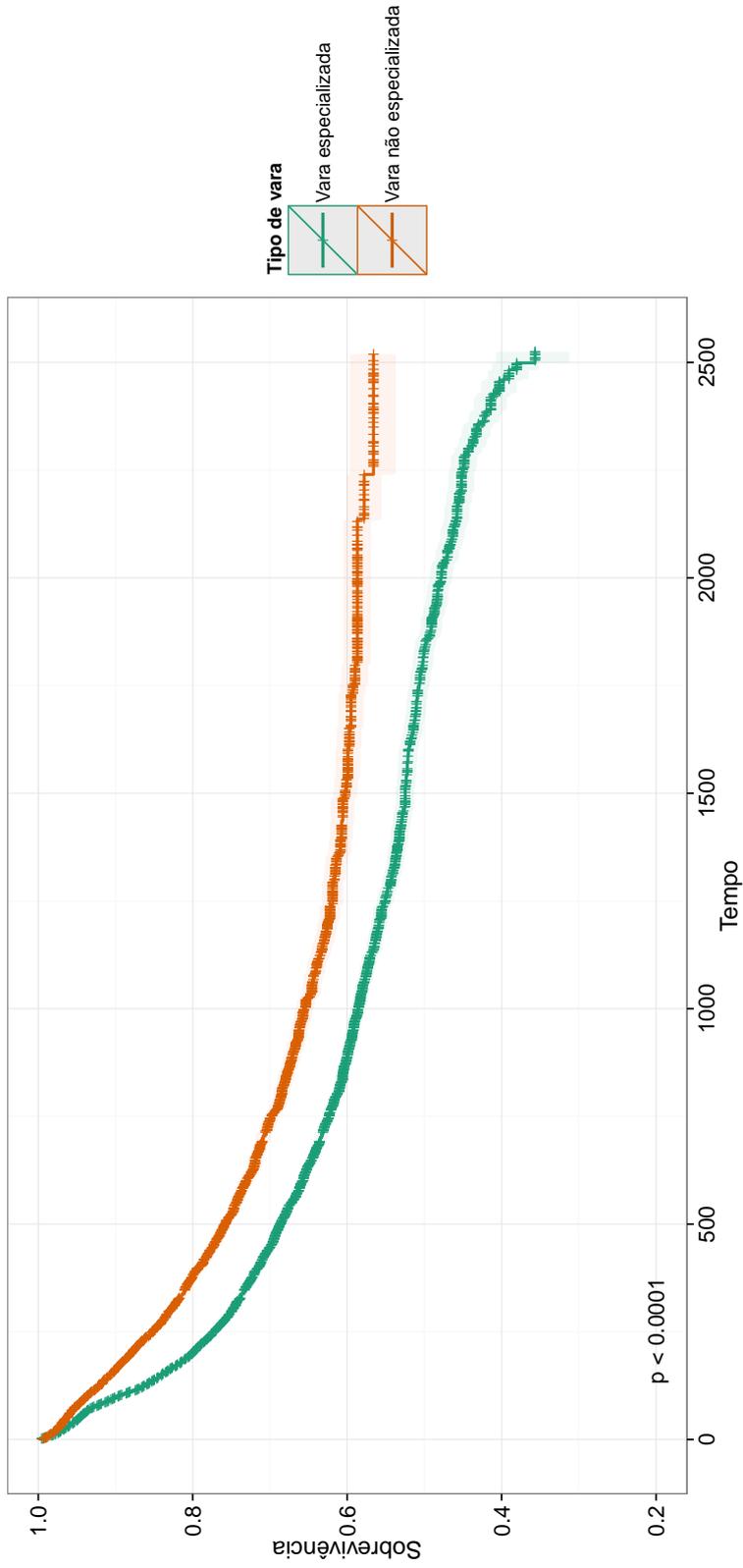


Figura 49.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança e adolescente, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

GRÁFICOS DO RELATÓRIO

E.1.6 *Resultados adicionais em Santa Catarina*

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

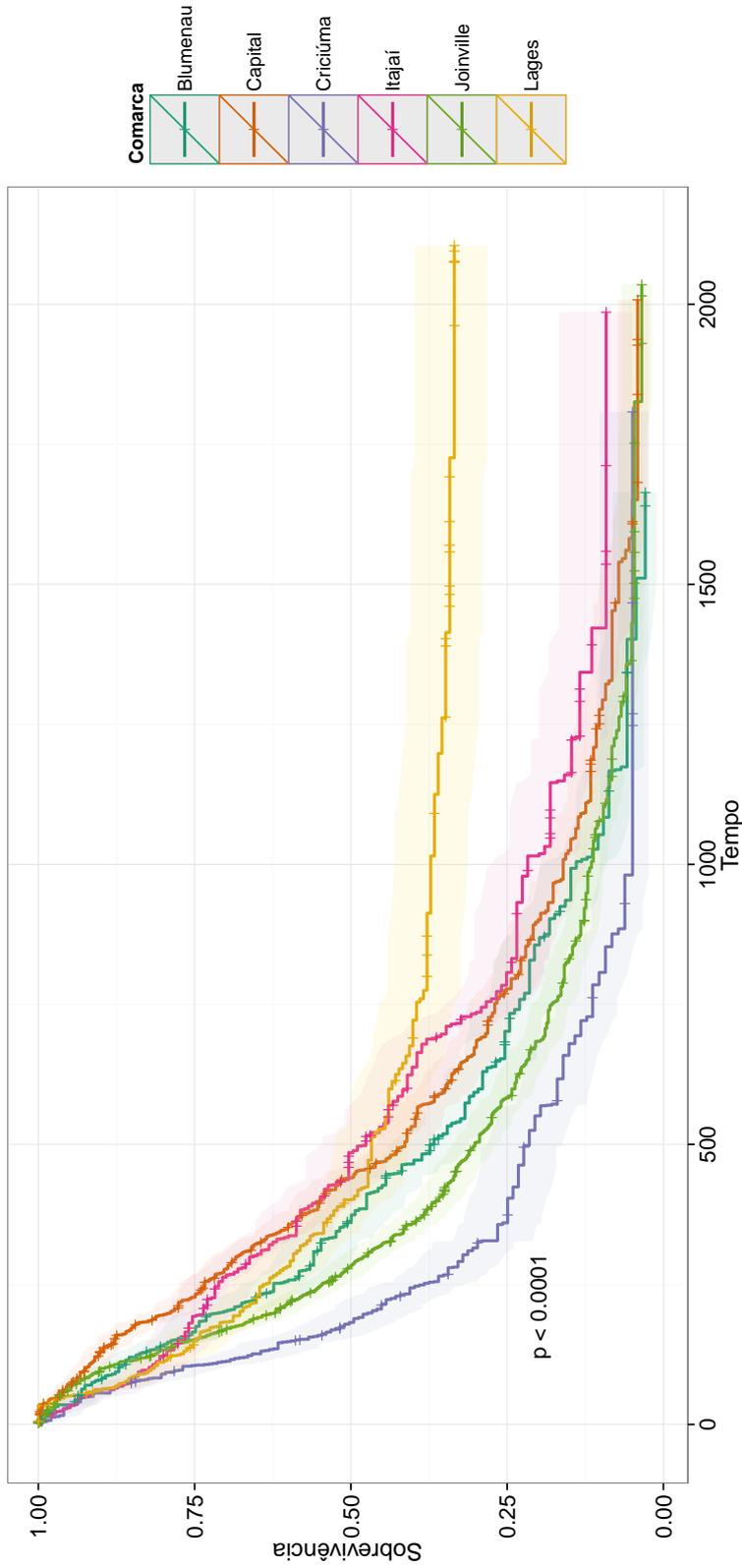


Figura 50.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou destituição de adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual.

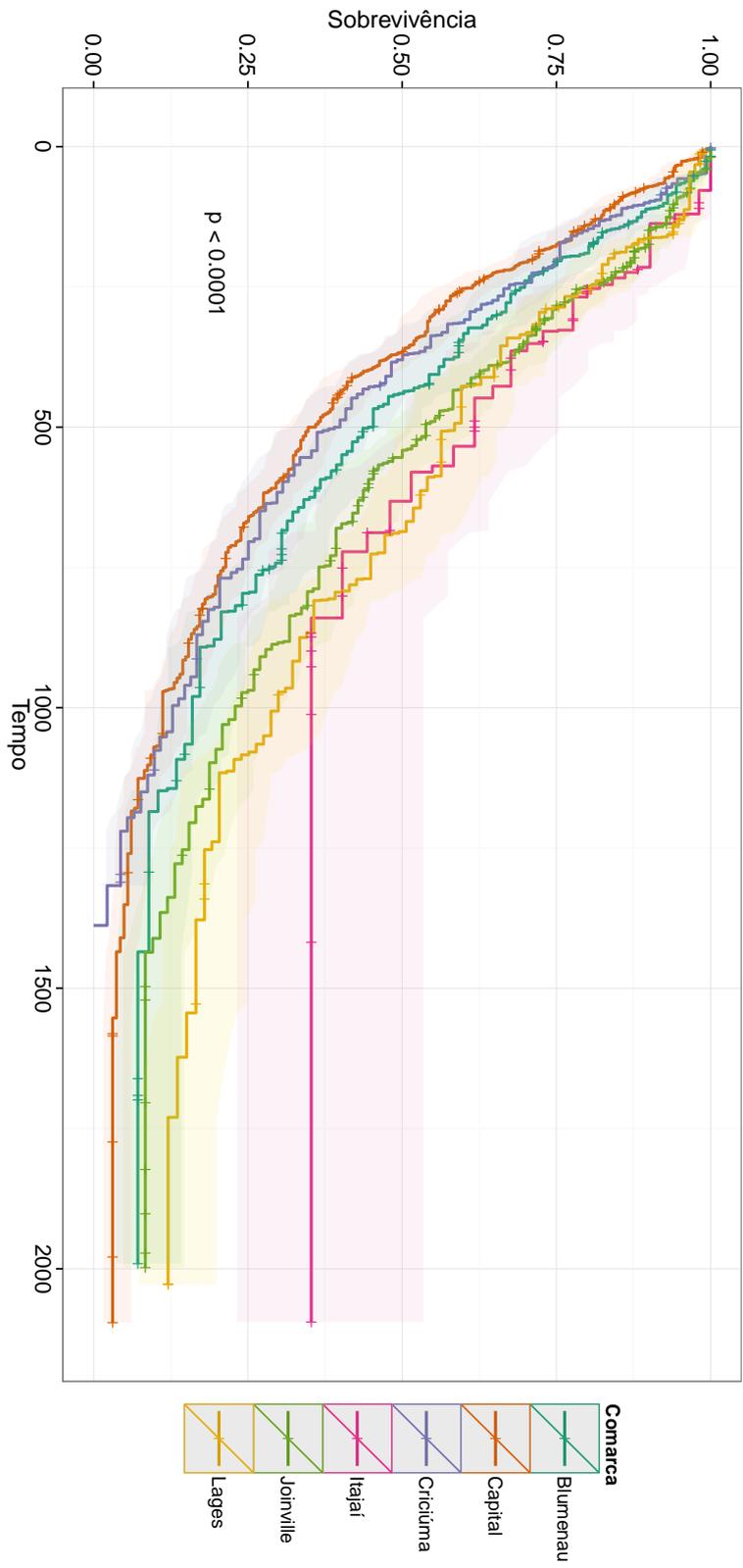


Figura 51.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual.

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

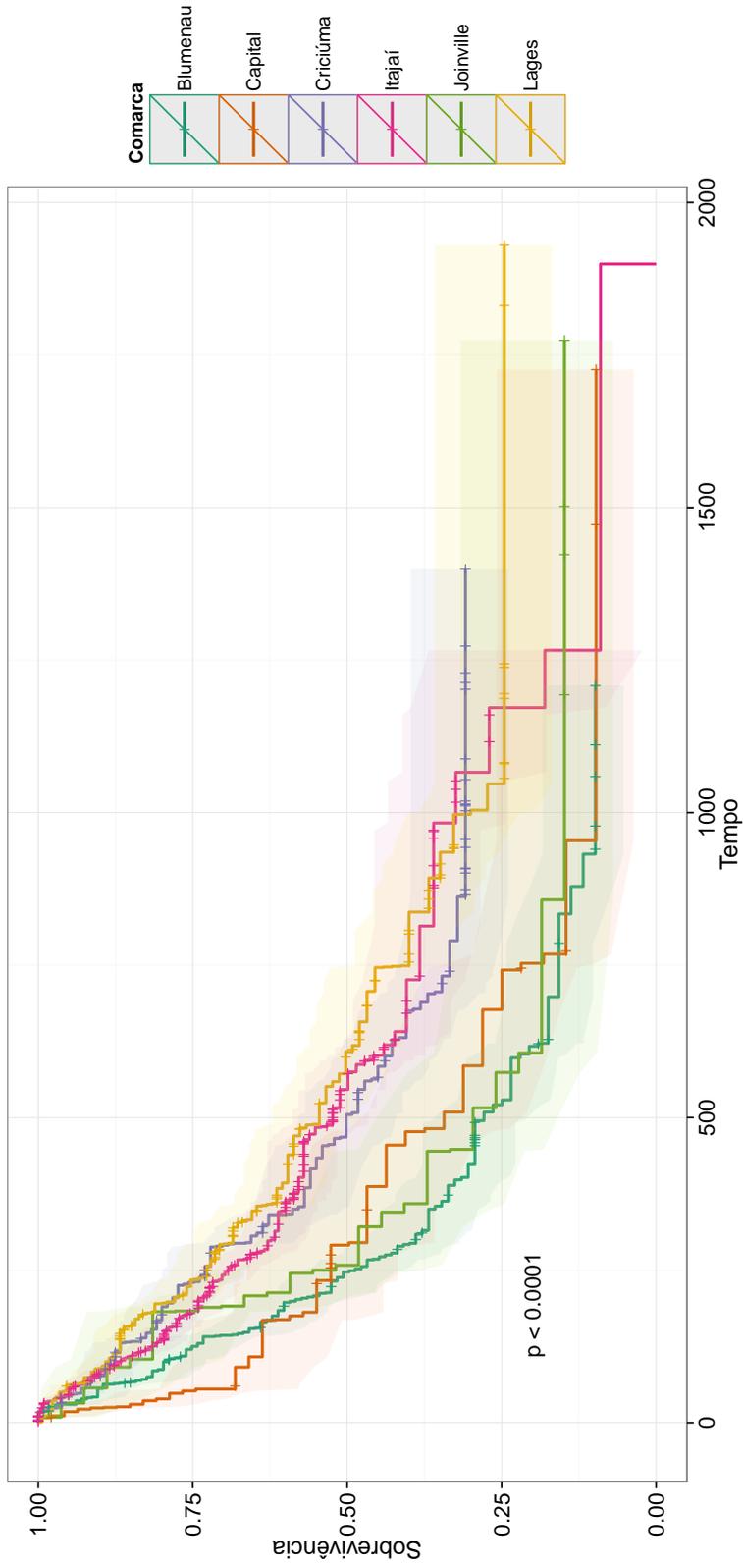


Figura 52.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, nas seis comarcas do estado de Santa Catarina com maior volume processual.

GRÁFICOS DO RELATÓRIO

E.1.6.1 *Comparação de varas especializadas e não especializadas*

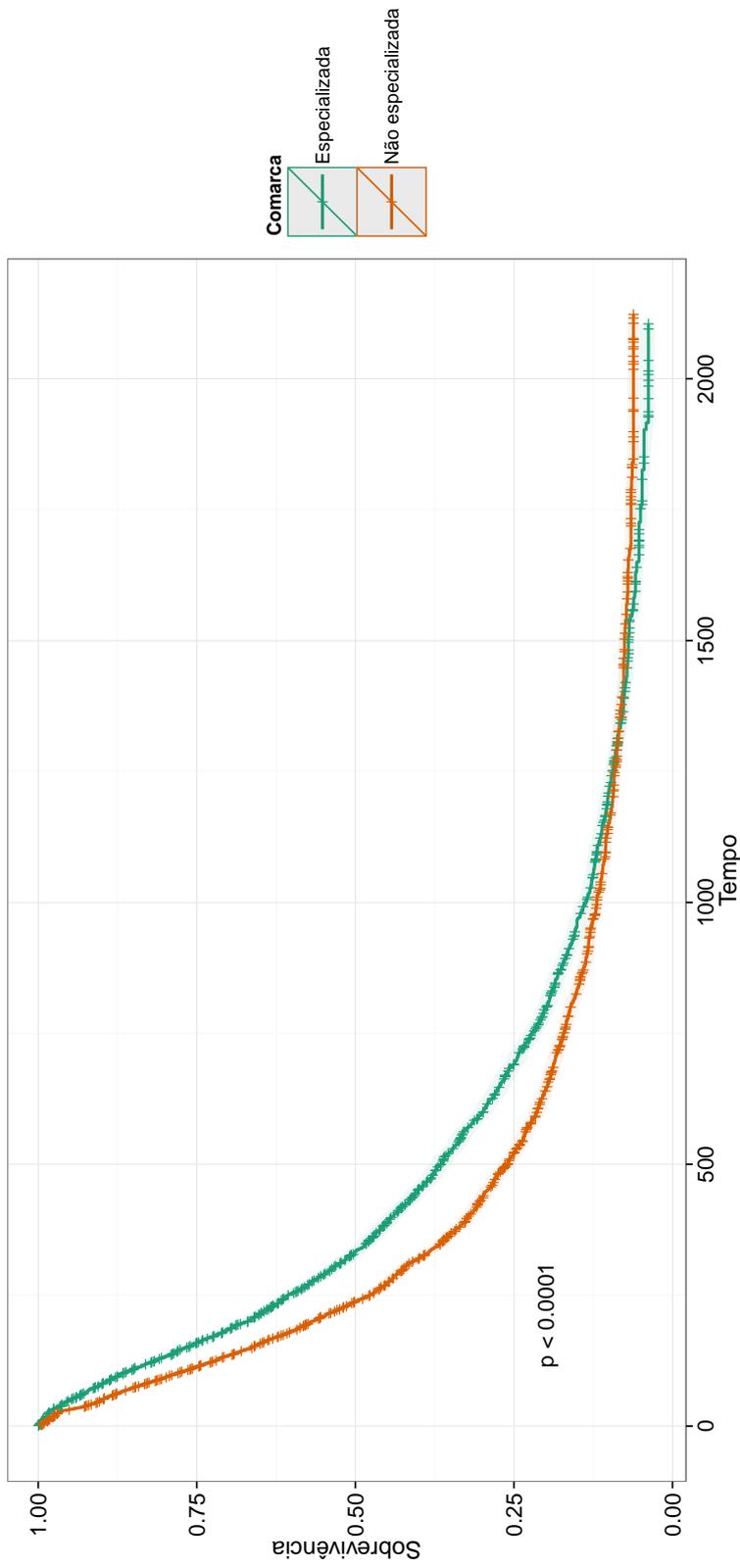


Figura 53.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de adoção ou adoção c/c destituição, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

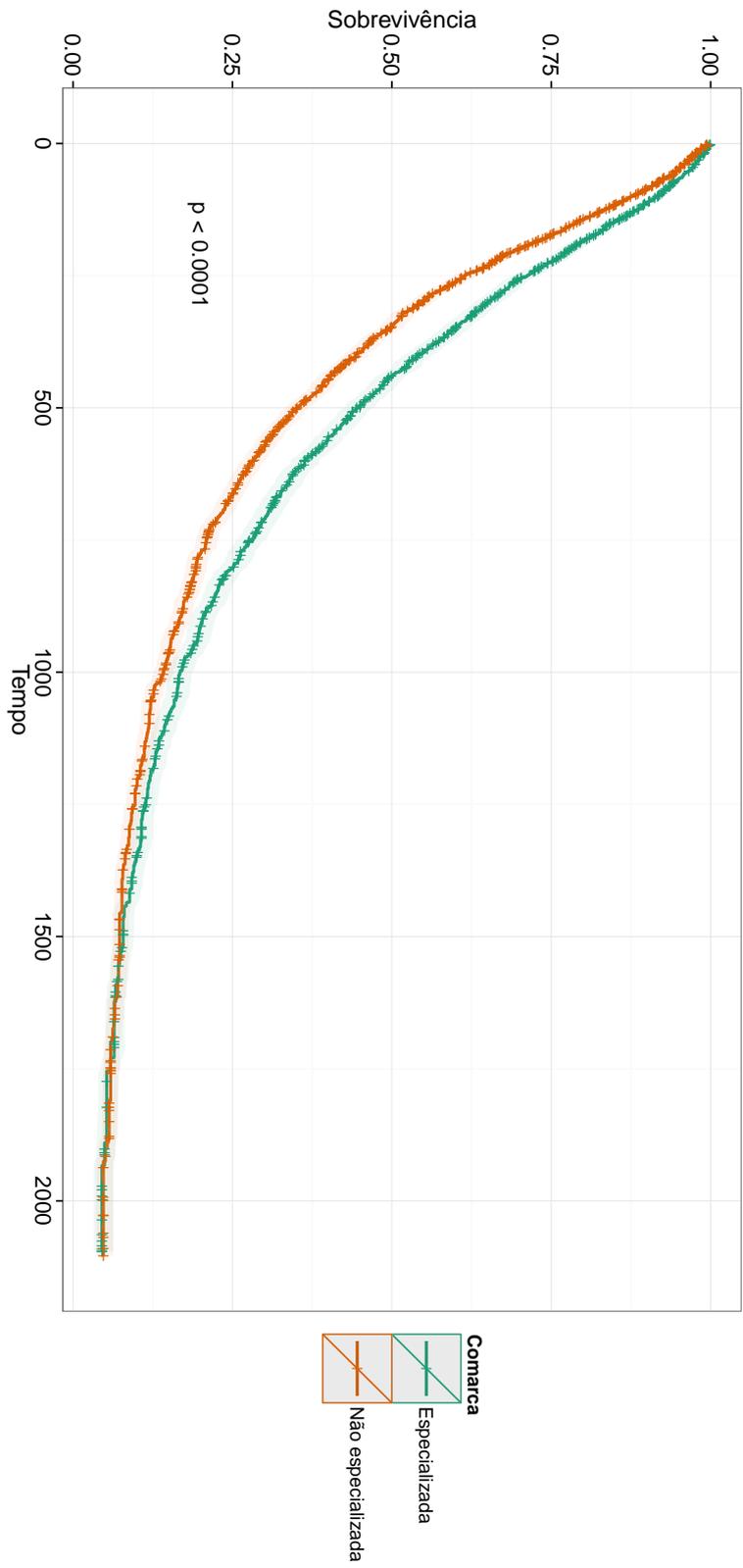


Figura 54.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de perda ou suspensão do poder familiar, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

E.1 TEMPO DOS PROCESSOS RELACIONADOS À ADOÇÃO

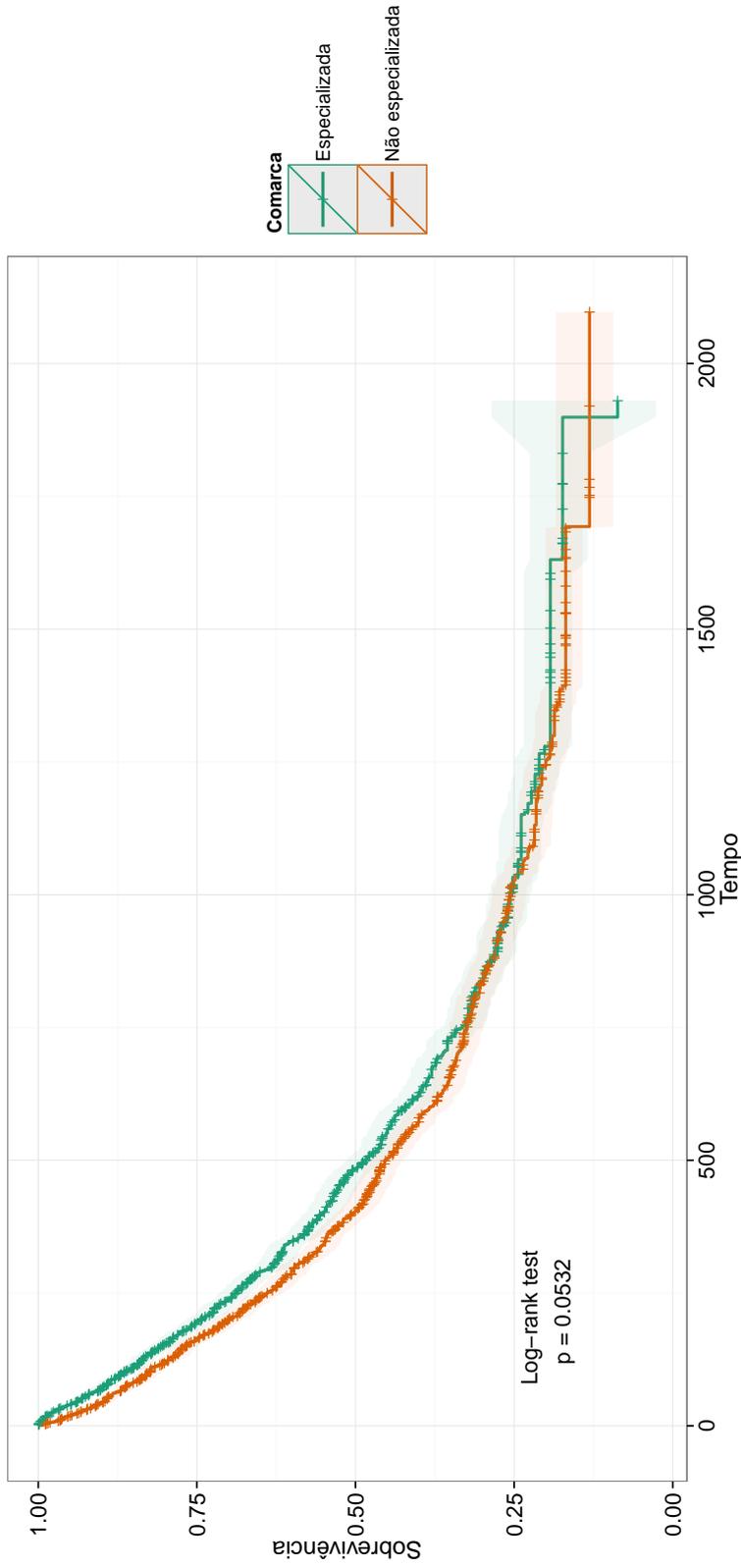


Figura 55.: *

Gráfico Kaplan-Meier do tempo dos processos de medidas protetivas à criança ou adolescente, da distribuição até a sentença, comparando varas especializadas e não especializadas.

GRÁFICOS DO RELATÓRIO

E.2 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO SISTEMA DE ADOÇÃO

E.2.1 *Um breve estudo de simulação*

E.2 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO SISTEMA DE ADOÇÃO

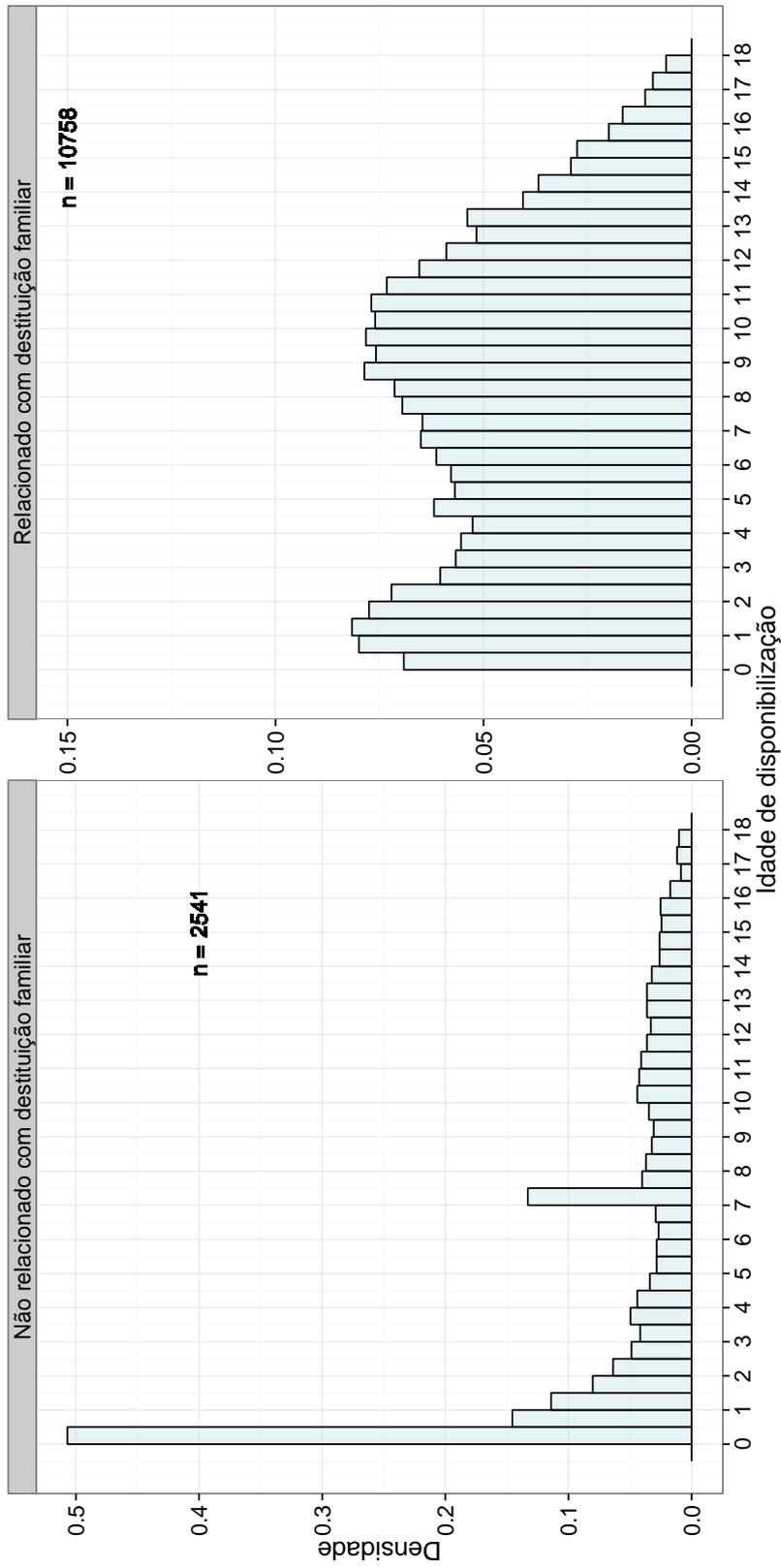


Figura 56.: *

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