

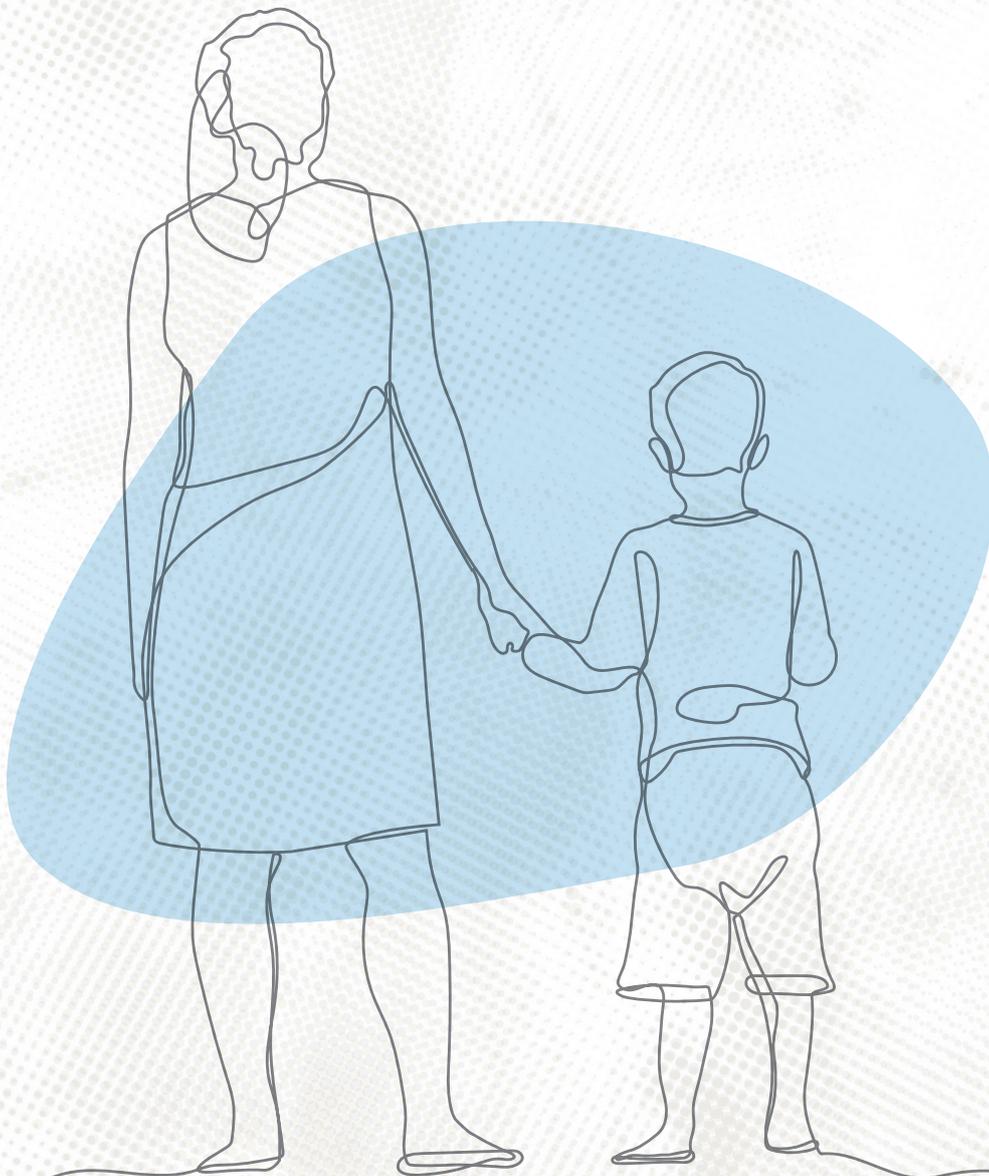


Diagnóstico Nacional da

**Primeira
Infância**

PRIMEIRAS INFÂNCIAS E FORMAS DE PRODUZIR FAMÍLIAS:

**NARRATIVAS DE ATORES PÚBLICOS SOBRE ENTREGA
VOLUNTÁRIA, DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR,
ADOÇÃO E RUMORES DE TRÁFICO DE CRIANÇAS COM
ATÉ 6 ANOS DE IDADE NO BRASIL**



CNU CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministra Rosa Maria Weber

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Luis Felipe Salomão

Conselheiros

Ministro Vieira de Mello Filho
Mauro Martins
Salise Sanchotene
Jane Granzoto
Richard Pae Kim
Marcio Luiz Freitas
Giovanni Olsson
Sidney Pessoa Madruga
João Paulo Santos Schoucair
Marcos Vinícius Jardim
Marcello Terto e Silva
Mário Goulart Maia
Luiz Fernando Bandeira de Mello

Secretário-Geral

Gabriel da Silveira Matos

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Ricardo Fioreze

Diretor-Geral

Johaness Eck

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social

Juliana Neiva

Projeto gráfico

Eronildo Bento de Castro

Revisão

Carmem Cecília Camatari Galvão de Menezes
Marlene Bezerra dos Santos Ferraz
Ludmila Machado dos Santos
Jéssica Gonçalves de Sousa

Coordenação de Revisão

Manoella Martins

2022

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

PRIMEIRAS INFÂNCIAS E FORMAS DE PRODUZIR FAMÍLIAS:

NARRATIVAS DE ATORES PÚBLICOS SOBRE ENTREGA
VOLUNTÁRIA, DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR,
ADOÇÃO E RUMORES DE TRÁFICO DE CRIANÇAS COM
ATÉ 6 ANOS DE IDADE NO BRASIL

Brasília, 2022

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

Juízas Coordenadoras
Ana Lúcia Andrade de Aguiar
Lívia Cristina Marques Peres

Diretora Executiva

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Diretor de Projetos

Wilfredo Enrique Pires Pacheco

Diretor Técnico

Antônio Augusto Silva Martins

Pesquisadores e pesquisadoras responsáveis pelo acompanhamento

Danielly Queirós
Elisa Colares

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD BRASIL**Representante Residente**

Katyna Argueta

Representante Residente Adjunto

Carlos Arboleda

Representante Residente Assistente para Programa

Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Governança e Justiça para o Desenvolvimento

Moema Freire

Coordenadoras Técnicas de projetos

Gehysa Garcia

Assistentes de Projetos

Michelle Santos

Pesquisadora Sênior

Paola Stuker

Consultoras da pesquisa qualitativa

Alessandra de Andrade Rinaldi
Olívia Alves Gomes Pessoa

C755r

Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Primeiras infâncias e formas de produzir famílias: narrativas de atores públicos sobre a entrega voluntária, destituição do poder familiar, adoção e rumores de tráfico de crianças com até 6 anos de idade no Brasil / Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília: CNJ, 2022.

152 p: il. color. (Diagnóstico Nacional pela Primeira Infância)
ISBN: 978-65-5972-080-4

1. Direitos da criança, Brasil 2. Primeira infância, Brasil 3. Adoção, Brasil 4. Poder familiar 5. Tráfico de crianças I. Título II. Série

CDD: 340

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Comarcas de desenvolvimento da pesquisa de campo	17
Figura 2 Fluxograma padrão dos processos de reintegração ou destituição do poder familiar, relatado na pesquisa de campo	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAF	Autoridade Central Administrativa Federal
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial álcool e outras drogas
CEACRI	Centro de Assistência à Criança
CEAJud	Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário
CEJA	Comissão Estadual Judiciária de Adoção
CEJAI	Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional
CNA	Cadastro Nacional de Adoção e Acolhimento
CNCA	Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DPF	Destituição do Poder Familiar
DPE	Defensoria Pública Estadual
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FONINJ	Fórum Nacional da Infância e Juventude
Funai	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MP	Ministério Público
MPM	Módulo de Produtividade Mensal
PCTs	Povos e Comunidades Tradicionais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
SAFs	Serviços de Acolhimento Familiar
SNA	Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TJ	Tribunal de Justiça
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	9
1.1 PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA	10
1.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DE ATENÇÃO ÀS CRIANÇAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO	11
1.3 COMO O RELATÓRIO ESTÁ ORGANIZADO	12
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	15
2.1 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA	15
2.2 MARCOS METODOLÓGICOS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS	18
2.3 UMA ETNOGRAFIA VIRTUAL: REFLEXÕES SOBRE A PRODUÇÃO DA PESQUISA ETNOGRÁFICA DE MANEIRA REMOTA	20
3. SENTIDOS SOBRE PRIMEIRA INFÂNCIA E MANUTENÇÃO OU RUP- TURA DE VÍNCULOS	23
3.1 MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS DE JUSTIÇA	23
3.2 ENTREGA VOLUNTÁRIA: RESISTÊNCIAS E DIFICULDADES PARA EFETIVAÇÃO DESSE DIREITO	26
3.2.1 PRÁTICAS MORAIS: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E INSTRUMENTOS DE CONTROLE NAS MATERNIDADES	31
3.3 MEDIDAS DE PROTEÇÃO EM SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR (SAFS) E ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	38
3.4 REINTEGRAR OU DESTITUIR: DEBATE SOBRE DESTITUIÇÃO DE PODER FAMILIAR E INEFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REINTEGRAÇÃO	48
4. POPULAÇÕES À MARGEM DO ESTADO: VISÕES AMBÍGUAS E ES- FORÇOS CONTRADITÓRIOS	55
4.1 POBREZA E NEGLIGÊNCIA: SEUS LIMITES E CONTROVÉRSIAS	55
4.2 VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL, POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E ATEN- ÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA	61
5. O SISTEMA NACIONAL DE ADOÇÃO E ACOLHIMENTO E OS MÚLTI- PLOS PERCURSOS DE FILIAÇÃO	72
5.1 O SNA: REGULAÇÕES E ESTRATÉGIAS NO CIRCUITO ADOTIVO	72
5.2 SNA NA PRÁTICA: REPRESENTAÇÕES DOS ATORES QUE MANIPULAM O SISTEMA	78
5.3 AS ADOÇÕES <i>INTUITU PERSONAE</i> E AS PRÁTICAS QUE BURLAM O PERCURSO ADOTIVO LEGAL	84
6. ENTRE FRONTEIRAS: DESTINOS, IRREGULARIDADES E PROTEÇÃO	

DAS CRIANÇAS EM FLUXOS INTERNOS E INTERNACIONAIS	93
6.1 CRIANÇAS MIGRANTES OU REFUGIADAS: A PROTEÇÃO QUE NÃO AS ALCANÇAM	93
6.2 A EXPERIÊNCIA DA ADOÇÃO INTERNACIONAL	98
6.3 A MERCANTILIZAÇÃO E O TRÁFICO COMO RUMOR: ADOÇÕES INTERNACIONAIS E NACIONAIS POTENCIALMENTE IRREGULARES COMO ELEMENTO DE ANÁLISE ...	103
7. DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: LIMITES DA INTERSETORIALIDADE DA REDE NA PROTE- ÇÃO INTEGRAL DAS CRIANÇAS	115
8. OS EFEITOS DA PANDEMIA E A GESTÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA .	128
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES DE APRIMORAMENTO .	137
REFERÊNCIAS	141
APÊNDICE	149

1. APRESENTAÇÃO

O presente relatório tem como objetivo apresentar os resultados da pesquisa qualitativa do tema “Destituição do Poder Familiar e Adoção de Crianças”, produzida no contexto do “Diagnóstico da Situação de Atenção à Primeira Infância no Sistema de Justiça”. O referido Diagnóstico configura-se como uma das ações acordadas pelo Pacto Nacional pela Primeira Infância e resulta de acordo de cooperação firmado entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Alude-se que relatório dessa temática já foi publicado no âmbito do Diagnóstico, tratando os resultados da pesquisa quantitativa em diálogo, com algumas reflexões produzidas ao longo da pesquisa qualitativa (CNJ, 2022a). No presente texto, faz-se o processo inverso, centralizando as discussões nas evidências encontradas na pesquisa de campo conduzida por meio de entrevistas com atores do Sistema de Justiça, do Poder Executivo e da sociedade civil e fazendo menção, quando oportuno, a alguns resultados da pesquisa de abordagem estatística. Ao mesmo tempo, menções são realizadas com dados da pesquisa quantitativa dos temas “Famílias acolhedoras e unidades de acolhimento” (CNJ, 2022b) e “Estrutura judiciária e gestão administrativa de políticas públicas para a infância e juventude” (CNJ, 2022c).

A pesquisa apresentada neste documento foi desenvolvida por consultoras especializadas no tema e conduzida junto a trinta comarcas brasileiras que abrangeu 144 interlocutores(as) de pesquisa. O estudo teve o objetivo de analisar as relações estabelecidas entre o Sistema de Justiça e as organizações responsáveis pelo fornecimento de serviços de atenção à criança, incluindo Poder Executivo e a sociedade civil, em situações que envolvam entrega voluntária, acolhimento de crianças, ações de destituição de poder familiar, ações de adoção e suas eventuais e/ou possíveis vinculações com tráfico de crianças. Em especial, buscou-se produzir informações sobre as situações que envolvam crianças na faixa etária da primeira infância¹, considerando que se trata de uma fase decisiva do desenvolvimento humano (SHONKOFF *et al.*, 2012) e em atenção ao Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a) e ao Pacto Nacional pela Primeira Infância.

No que tange aos objetivos específicos propostos, o projeto buscou: identificar e analisar as percepções dos profissionais e os fluxos dos processos judiciais sobre entrega voluntária, acolhimento, destituição de poder familiar, reintegração familiar e adoção de crianças; identificar e analisar eventual vinculação desses casos com potenciais irregularidades que possam ser compreendidas como tráfico de crianças; identificar e analisar as medidas gerenciais e correcionais de prevenção a adoção irregular e ao tráfico de crianças; identificar e

¹ Neste Diagnóstico, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida das crianças, conforme estabelece o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº. 13.257/2016).

analisar as relações estabelecidas entre o Sistema de Justiça e as organizações responsáveis pelo fornecimento de serviços de atenção à criança, como Conselheiros Tutelares e profissionais das casas de acolhimentos, em situações que envolvam afastamento das crianças de suas famílias de nascimento, eventuais reintegrações ao seu núcleo familiar e/ou adoção; identificar possíveis cuidados especiais de atenção às crianças de povos e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas, ou provenientes de outros países, no caso de crianças migrantes e refugiadas; identificar os efeitos da pandemia de covid-19 sobre a gestão da primeira infância nos casos que envolvem reintegração ou destituição do poder familiar (DPF) de crianças. Espera-se que os resultados alcançados por esses objetivos possam contribuir com o desenvolvimento de estratégias do Sistema de Justiça na atenção às crianças envolvidas em processos de DPF e adoção, em especial àquelas que se encontram na primeira infância.

Situando esse relatório no contexto de amplos esforços do Poder Judiciário e de demais órgãos signatários na atenção a esta fase peculiar do desenvolvimento humano, as próximas seções abordam, respectivamente, os já citados Pacto Nacional pela Primeira Infância e o Diagnóstico Nacional da Primeira Infância. Por fim, apresenta-se os detalhes da organização dos capítulos para auxiliar a leitura desse relatório.

1.1 PACTO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA²

Celebrado em 25 de junho de 2019 entre o Conselho Nacional de Justiça, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a Controladoria-Geral da União, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais, o Pacto Nacional pela Primeira Infância é um instrumento que estabelece cooperação técnica e operacional com vistas ao aprimoramento da infraestrutura necessária à proteção do interesse das crianças na primeira infância.

O Pacto compõe o projeto “Justiça começa na Infância: Fortalecendo a atuação do Sistema de Justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral”, coordenado pelo CNJ e financiado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Treze cláusulas são estabelecidas no Pacto, entre as quais está o seu objetivo, previsto na cláusula primeira. Trata-se da conjugação de esforços entre os signatários para: i) o intercâmbio de conhecimentos

2 Observa-se que as informações descritas neste documento acerca do Pacto e do Diagnóstico apresentam-se padronizadas nas publicações deste projeto e podem ser encontradas nos demais relatórios já publicados, disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/diagnostico/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

acerca do funcionamento da rede de proteção à primeira infância; ii) o desenvolvimento de pesquisas e estudos relativos a temas afetos à atenção à primeira infância; iii) a seleção, a disseminação e o compartilhamento de boas práticas destinadas ao aprimoramento da atenção à primeira infância; iv) a capacitação, nas modalidades presencial e a distância, de operadores do direito, psicólogos, assistentes sociais, profissionais de educação, conselheiros tutelares e outros profissionais afins que atuam com o tema da primeira infância; v) e a realização de eventos de sensibilização, debate, intercâmbio de estudos e experiências nas temáticas relacionadas à primeira infância.

O plano de trabalho para a concretização das referidas ações previu o desenvolvimento do Diagnóstico da Situação de Atenção às Crianças na Primeira Infância no Sistema de Justiça Brasileiro, abreviado como Diagnóstico Nacional da Primeira Infância. O presente estudo insere-se nesse projeto, que será apresentado a seguir.

1.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DE ATENÇÃO ÀS CRIANÇAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

Coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça, o Diagnóstico foi produzido em torno de cinco eixos inter-relacionados, a saber: Eixo 1 Mulheres presas e adolescentes em regime de internação que estejam grávidas e/ou que sejam mães de crianças até 6 anos de idade; Eixo 2 Proteção da criança na dissolução da sociedade conjugal; Eixo 3 Destituição de poder familiar e adoção de crianças; Eixo 4 Famílias acolhedoras e unidades de acolhimento; Eixo 5 Estrutura judiciária e gestão administrativa de políticas públicas para a infância e juventude. Conforme já enunciado, este relatório dedica-se à apresentação dos resultados referentes à pesquisa qualitativa do Eixo 3.

Diante da diversidade de infâncias em contato com o Sistema de Justiça brasileiro, o Diagnóstico previsto no projeto apresenta abordagem qualitativa e quantitativa. A primeira abrangeu 120 comarcas (municípios-sede), contemplando os cinco eixos temáticos já mencionados. A segunda buscou levantar e analisar bases de dados de diversos órgãos do Poder Executivo e de diferentes âmbitos do Poder Judiciário, buscando compreender a interface entre este e a primeira infância no país.

Como já descrito em outros documentos, “o Diagnóstico é fundamental para subsidiar a definição de ações, de prioridades de investimentos e de que forma estes serão executados, inclusive com a proposição de políticas, rotinas de atendimento e formas de gestão das entidades responsáveis pela atenção às crianças na primeira infância e suas famílias” (CNJ, 2020a, p. 29). Objetiva-se, então, indicar aos órgãos do Sistema de Justiça e signatários do Pacto, por meio dos resultados obtidos, os pontos problemáticos e a produção de recomendações com vistas à promoção do desenvolvimento na primeira infância.

A equipe envolvida na realização do projeto foi formada por meio do Projeto BRA/19/007 “Fortalecimento da gestão de informações sobre a atenção às crianças na primeira infância no Sistema de Justiça brasileiro”, realizado por meio de Acordo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e composta por profissionais de diversas áreas, como ciências sociais, direito, economia, estatística, *epidemiologia*, psicologia e pedagogia. Ao seu turno, a presente pesquisa foi desenvolvida por consultoras das áreas de ciências sociais.

1.3 COMO O RELATÓRIO ESTÁ ORGANIZADO

O presente relatório está organizado em 9 capítulos. A introdução (Capítulo 1) é seguida do capítulo que apresenta os procedimentos metodológicos empregados no estudo (Capítulo 2). Esse capítulo apresenta o escopo da pesquisa e informa os procedimentos de planejamento e execução utilizados, bem como as comarcas de abrangência e o panorama dos(as) interlocutores(as) que participaram da investigação.

Abrindo a apresentação dos resultados da pesquisa, o Capítulo 3 dedica-se a discutir as evidências produzidas sobre a manutenção e a ruptura de vínculos de crianças com sua família de origem. Em convergência com o escopo do Diagnóstico Nacional da Primeira Infância, a primeira seção do capítulo volta-se a apresentar alguns aspectos do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016) e seu grau de aderência no cenário da proteção à infância. Na sequência, diferentes seções abordam questões sobre entrega voluntária de crianças, medidas de proteção em serviços de acolhimento institucional e familiar e ações de destituição do poder familiar.

A seção sobre entrega voluntária (Seção 3.2) aborda narrativas dos(as) profissionais sobre casos em que as mães de nascimento realizam a entrega de crianças para adoção, discute como ainda há resistências para a efetivação desse direito com o adequado acompanhamento e sigilo dos casos pelas instituições de saúde e de justiça. Ao aprofundar na complexidade desse tema, o tópico volta-se a casos de violência obstétrica e a outros instrumentos de controle às parturientes que optam pela entrega voluntária ou àquelas que são constrangidas ao executar essa ação.

A seção sobre acolhimento de crianças (Seção 3.3) aborda narrativas sobre ações de prevenção à medida de acolhimento, as diferenças entre o acolhimento institucional e o familiar para o bem-estar e a maior garantia dos direitos das crianças, além de fazer menção à política de guarda subsidiada em família extensa. Parte da discussão aborda as práticas dos conselheiros tutelares nos encaminhamentos dos casos, dado que esse foi um ponto recorrente de apreciação entre os(as) entrevistados(as).

Fechando o Capítulo 3, a Seção 3.4 aborda os fluxos dos encaminhamentos que envolvem destituição do poder familiar e apresenta diagrama que retrata as etapas desses processos, conforme descrições produzidas pelos(as) interlocutores(as) da pesquisa. Ao mesmo tempo, discute as dificuldades percebidas pelos atores do sistema de garantia de direitos para reintegração das crianças às famílias de origem, apesar de essa ação ser prioridade, conforme estabelece o ECA (BRASIL, 1990). O texto reflete que, no seio dessas dificuldades para integração, há limitações de políticas públicas de proteção social às famílias em situação de vulnerabilidade.

O olhar para o perfil e para as necessidades das famílias que têm a guarda sobre seus(as) filhos(as) posta em questão, pelo sistema de justiça, abre caminhos para a abordagem do Capítulo 4, o qual se dedica ao debate de como esses grupos estão “às margens do Estado” (DAS; POOLE, 2004). A Seção 4.1 traz para o centro do debate tema que perpassa todos os capítulos do relatório: a situação de pobreza da maior parte das famílias que respondem a ações de suspensão ou destituição do poder familiar de crianças e como essa condição, muitas vezes, se apresenta enrustida de “negligência” nos processos. Já a Seção 4.2 aborda casos que envolvem crianças de povos e comunidades tradicionais (como indígenas e quilombolas) e expõe narrativas de campo que sugerem a ocorrência de violências institucionais. Nessa conjuntura, aborda-se o sugerido acolhimento desmedido de crianças indígenas em algumas localidades, a negação de suas identidades étnicas em instituições de acolhimento e a dificuldade ainda maior para suas reintegrações às famílias e comunidades de origem. Em linhas gerais, aborda-se o despreparo das diferentes instituições para implementarem práticas baseadas no multiculturalismo.

Por sua vez, o Capítulo 5 aborda a temática da adoção de crianças pela perspectiva dos usos e desusos do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) deste Conselho. Com a Seção 5.1, o texto parte da contextualização e da implementação desse sistema. Na sequência, a Seção 5.2 apresenta as avaliações dos atores que utilizam essa ferramenta em suas práticas de trabalho e destaca os ganhos e os desafios ainda vigentes para o processamento dos casos de acolhimento e adoção de crianças no Brasil. Ao seu turno, a Seção 5.3 reflete sobre as práticas de adoção de crianças e adolescentes por pessoas não cadastradas previamente no SNA. Trata-se de casos de adoção *intuitu personae* (também conhecida como adoção pronta ou direta), previstos no § 13 do art. 50 do ECA (BRASIL, 1990), que envolve a adoção por familiares ou por outras pessoas de convivência da família/comunidade de origem, com o pressuposto do consentimento da mãe de nascimento. Ao mesmo tempo, é realizado diálogo com as formas de adoção em que há agenciamento, porém que não estão previstas no ECA (BRASIL, 1990). Embora essa seção também mencione o tema do comércio adotivo, faz-se no sentido de diferenciar dos casos ora citados, contudo este assunto será aprofundado no capítulo seguinte, na seção sobre a mercantilização e o tráfico de crianças como rumor.

O Capítulo 6 aborda temáticas que envolvem o trânsito de crianças entre limites geográficos ou legais. Mais especificamente, discute questões referentes a crianças migrantes ou refugiadas no Brasil (Seção 6.1), a experiência da adoção de crianças brasileiras por pessoas de fora do território nacional (Seção 6.2) e as práticas irregulares que sugerem comércio e tráfico de crianças (Seção 6.3). Cabe elucidar que a Seção 5.3 aborda casos de adoção fora do cadastro que, em regra, estabelecem-se em condições consensuais e que são considerados de “boa-fé” em grande parte das narrativas de campo. A Seção 6.3, por outro lado, volta-se para os casos em que há consenso sobre a “má-fé” e que envolvem diferentes interesses e ações voltadas para benefícios próprios, como a comercialização de crianças. Enquanto os casos irregulares do Capítulo 5 geralmente são agenciados pela própria família de origem e pelas relações de proximidade, em uma lógica concebida como “circulação de crianças” em contextos populares (FONSECA, 2006), no Capítulo 6 vê-se o protagonismo de terceiros e/ou de famílias interessadas na adoção, geralmente de extratos mais privilegiados da sociedade.

Em linhas quase conclusivas, o Capítulo 7 aborda os desafios da intersectorialidade entre as instituições do sistema de garantia de direitos na proteção às crianças que têm suas vidas atravessadas pela suspensão ou ruptura de vínculos familiares, de maneira legal ou ilegal. O capítulo discute a fragilidade da articulação em rede e da capacitação dos(as) servidores(as) como um dos pontos que sustentam as problemáticas mencionadas ao longo de todo o relatório, embora reconheça que isso não esgote as dificuldades na área. Com essa abordagem, retoma-se previsões do Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a), delimitando alguns dos desafios para sua implementação no bojo das relações intersectoriais.

No Capítulo 8, a última abordagem de resultados da pesquisa dedica-se aos efeitos, percebidos pelos(as) interlocutores(as), da pandemia de covid-19 na gestão da primeira infância. Ao todo, são discutidos seis aspectos que sofreram interferências dessa crise sanitária no âmbito da proteção de crianças, quais sejam: i) cenário da violência e negligência doméstica e familiar contra crianças; ii) campo de denúncias desses casos; iii) comunicação entre as instituições do sistema de garantia de direitos; iv) fluxo processual e acesso à justiça; v) dinâmicas de adoção; e vi) situação dos serviços de acolhimento institucional e familiar.

Finalizando este relatório, o Capítulo 9 traça as considerações finais e apresenta proposições baseadas nos resultados da pesquisa.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS³

Neste capítulo serão descritas as atividades desenvolvidas no campo qualitativo da pesquisa do Diagnóstico da Primeira Infância, referentes ao tema “Destituição do Poder Familiar e Adoção de Crianças”, que abordará os instrumentos utilizados, o quantitativo de interlocutores(as) e a abrangência por comarcas, além dos desafios encontrados na produção da pesquisa.

Parte-se da compreensão de que investigação é, por definição, algo que se procura. É caminhar para um melhor conhecimento e ser aceito como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica (QUIVY; CHAMPENHOUDT, 1998). O método engloba o pensar nas pesquisas, as escolhas e princípios escolhidos pela pesquisadora. Por sua vez, a metodologia é o caminho, o percurso, o fazer, o operacional (SALLES, 2004). Neste trabalho, todo esse processo foi construído em constantes reflexões e trocas entre as pesquisadoras. Para alcançar os objetivos da pesquisa em questão foi realizado estudo de base qualitativa por meio de entrevistas semiestruturadas e remotas com os atores envolvidos na rede de prestação de serviços e proteção às crianças menores de 7 anos no Brasil. O percurso de produção e análise dos resultados foi de etnografia virtual, conforme será definido adiante.

Como já destacado, o campo foi realizado por duas pesquisadoras contratadas para esse fim, as quais atuaram supervisionadas por representantes do CNJ e do PNUD. Ambas as pesquisadoras contavam com experiências em pesquisas no campo da adoção, destituição de poder familiar, arranjos familiares, acolhimentos de crianças, entre outros temas afins, perpassando pelas questões pertinentes à primeira infância. Os seus produtos finais foram congregados na composição deste relatório.

Cada pesquisadora foi direcionada para um conjunto de comarcas, entre as trinta selecionadas para a pesquisa, situadas nas cinco regiões do Brasil. Em razão da pandemia de covid-19, todas as fases do campo foram realizadas em modo remoto, por meio de distintas ferramentas virtuais. Nas seções a seguir, tem-se o detalhamento dos fundamentos, das delimitações e dos percursos da pesquisa.

2.1 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

Para cumprir as metas estabelecidas no âmbito do projeto “Justiça Começa na Infância”, o Diagnóstico sobre a Situação da Atenção à Primeira Infância no Sistema de Justiça Brasi-

³ Uma versão prévia deste capítulo foi publicada sob o título “A pesquisa qualitativa” no relatório precedente do tema “Destituição do Poder Familiar e Adoção de Crianças” no âmbito do Diagnóstico da Primeira Infância (CNJ, 2022a).

leiro buscou contemplar, na seleção de comarcas que seriam abrangidas pela pesquisa de campo, as diversidades regionais, socioeconômicas, jurídicas e administrativas do país, por meio das bases das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), respeitando critérios passíveis de comparação, como a existência de Varas de Infância e Juventude, por exemplo. Além disso, à época do planejamento da pesquisa, foi consultada a base do antigo Cadastro Nacional de Adoção (CNA), considerando o número de crianças em adoção nas localidades. Ao mesmo tempo, quando fosse o caso, observou-se a existência de “boas práticas” no campo do sistema de justiça e redes de apoio relacionadas à Primeira Infância.

Deste modo, houve atenção ao equilíbrio entre capitais, regiões metropolitanas e comarcas menores em cidades do interior. Observou-se também a existência de “boas práticas” no campo do Sistema de Justiça e redes de proteção social relacionadas à Primeira Infância.

Seguindo os critérios expostos acima, foram estabelecidos dois conjuntos de comarcas, de modo que cada consultora foi responsável pelo desenvolvimento da pesquisa em um desses. No primeiro conjunto, estavam as comarcas de Araguaína e Palmas (TO), Redenção (PA), Recife, Petrolina e Caruaru (PE), Rio de Janeiro, Volta Redonda e Itaperuna (RJ), Campo Grande, Dourados e Corumbá (MS), Caxias do Sul, Passo Fundo e Uruguaiana (RS). O segundo conjunto foi composto pelas comarcas de Manaus (AM), Boa Vista e Pacaraima (RR), São Luís, Imperatriz e Balsas (MA), Vitória, Cachoeiro de Itapemirim e São Mateus (ES), Cuiabá, Cáceres e Matupá (MT), Cascavel, Umuarama e Francisco Beltrão (PR). A Figura 1 apresenta a localização dessas comarcas.

Figura 1 Comarcas de desenvolvimento da pesquisa de campo



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Cabe elucidar que a separação entre os conjuntos de comarcas, anteriormente mencionados, teve finalidade exclusivamente metodológica, sendo que as mesmas temáticas foram abordadas em todos os contextos. Além disso, destaca-se que as comarcas e regiões do país não são identificadas na discussão dos resultados, de maneira a garantir a preservação da identidade dos(as) interlocutores(as). Outrossim, em grande parte dos assuntos abordados pela pesquisa há convergência entre os resultados, independentemente da localidade.

Feitas estas considerações, passa-se à apresentação dos marcos metodológicos de planejamento e de execução da pesquisa e dos instrumentos utilizados para a produção de dados.

2.2 MARCOS METODOLÓGICOS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS

O planejamento da pesquisa de campo qualitativa deste estudo foi iniciado com o mapeamento de atores locais por conjunto de comarcas, seguido de seleção de quais seriam os(as) interlocutores(as) acionados(as).

Após a etapa de aproximação e de reconhecimento de campo, teve início a construção de instrumentos específicos para a temática abordada, seguida de testes em comarcas selecionadas (tomadas como comarcas-piloto) para aprimoramento e validação de instrumentos. Ao fim dos testes, foram realizadas entrevistas individuais e em grupos com os atores selecionados que compuseram o material sobre o qual se produziu este relatório. Essas atividades foram empreendidas entre os meses de setembro de 2020 e fevereiro de 2021.

As estratégias metodológicas, assim como a condução das entrevistas e o uso de instrumentos, foram revistas durante o processo do campo, seguindo fluxos regionais de cada instância e observando questões locais referentes ao Sistema de Justiça. Cada pesquisadora pôde contar com aportes informacionais diversos, tanto por contatos com a sociedade civil, bem como por meio de registros disponíveis em sites oficiais e de técnicas metodológicas com as quais tivessem maior afinidade e experiência.

Em alguns casos, foram contatadas instâncias do Poder Executivo, além daquelas que compõem a rede de proteção social, principalmente em casos que houve indicação de interlocutores sobre determinado projeto, iniciativa ou ação em âmbito municipal/estadual, direcionados à primeira infância.

De maneira complementar, ainda, a pesquisa inicial para mapeamento dos possíveis interlocutores e instâncias envolveu o levantamento de informações que constam nos sites e páginas oficiais dos Sistema de Justiça Tribunais de Justiça (TJs), Ministério Público (MP) e Defensorias Públicas Estaduais (DPE) de cada Unidade da Federação (UF) bem como de dados disponibilizados no próprio CNJ sobre Adoção e Destituição de Poder Familiar e normativas diversas sobre Primeira Infância. Além destes documentos, foram utilizados aportes teóricos do campo jurídico e das ciências sociais para a produção dos relatórios finais, complementando os dados compilados com análises realizadas pelas consultoras sobre as temáticas abordadas.

Uma vez realizado esse levantamento inicial, todos os esforços foram direcionados para os contatos prévios, agendamentos de entrevistas, e negociações, as mais variadas, para encontrar, em modo remoto, os(as) interlocutores(as). Embora a pandemia de covid-19 tenha atingido todas as esferas administrativas, no âmbito do Sistema de Justiça não houve uma padronização para a interrupção de serviços ou funcionamento remoto, o que ocasionou

maiores e menores dificuldades nos agendamentos e contatos, dependendo da comarca e da região do país.

Os percursos de realização do campo nos dois conjuntos de comarcas seguiram pontos em comum, entre os quais destacam-se: a orientação etnográfica das interlocuções e registros; a condução de entrevistas com roteiro semiestruturado⁴; e o uso da técnica “bola de neve” de modo a ampliar a rede de colaboradores(as) em todas as instâncias abrangidas. Por meio dessa técnica formam-se redes de referência em que os(as) interlocutores(as) indicam potenciais novas pessoas a serem entrevistadas e assim sucessivamente. Dessa forma, o quadro de interlocutores(as) cresceu a cada entrevista até chegar à saturação empírica do campo qualitativo dentro do quadro de instituições delimitadas neste estudo, ou seja, situação em que não havia mais novos nomes/instituições oferecidos ou os nomes encontrados não apresentavam informações inéditas ao quadro de análise. Durante as entrevistas, também foram solicitados relatórios institucionais ou quaisquer outros materiais que pudessem auxiliar a pesquisa.

Os instrumentos de coletas semiestruturados foram elaborados com as dimensões a serem abordadas durante as entrevistas, de maneira que permitissem a presença ativa das pesquisadoras na condução (TRIVIÑOS, 1987). A escolha dessa técnica se justifica diante do fato de que a transversalidade entre os temas entrega voluntária, adoção, destituição de poder familiar e tráfico é pouco explorada, permitindo a este estudo levantar hipóteses para pesquisas futuras. Sendo assim, quanto menos enrijecido o roteiro de entrevista, maior o espaço para a interconexão entre os assuntos e o surgimento de novas questões que se relacionem às temáticas centrais.

Foram privilegiadas nas interlocuções as impressões e compreensões de cada um(a) dos(as) interlocutores, de acordo com sua área de atuação, experiência profissional e conhecimento sobre o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a). Especialmente, foram mapeadas as impressões e práticas jurídicas sobre a entrega voluntária, o acolhimento de crianças, os processos de DPF, as múltiplas formas em que a Adoção aparece nas narrativas, os usos do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) e as referências, quando fosse o caso, ao tráfico de crianças e adoções irregulares. Em paralelo, questões que envolvem as desigualdades sociais e as noções de negligência, além da forma como o tema se apresenta no que concerne às comunidades indígenas, migrantes e quilombolas, foram abordadas. Além disso, não se poderia deixar de discutir os efeitos da pandemia de covid-19 no âmbito da atuação do Poder Público no tema.

Os participantes, para além dos integrantes do Sistema de Justiça, eram atores da sociedade civil, dos poderes executivos estadual e municipal principalmente oriundos das áreas da Assistência Social, como o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro

4 O roteiro de entrevista semiestruturado pode ser acessado em apêndice.

de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e de Unidades de Acolhimento além dos Conselhos Tutelares. Cabe destacar que a participação de interlocutores(as) de todas as instâncias que contribuíram com a pesquisa foi de suma relevância para a construção do estudo, e as suas impressões estão registradas do modo mais equitativo possível nos resultados deste relatório.

Em suma, o percurso analítico escolhido foi o de apreender como a gestão da primeira infância, nos temas deste relatório, se consolida nas relações estabelecidas entre as Varas da Infância e da Juventude, as Promotorias da Infância e da Juventude, as Defensorias Públicas, os Conselhos Tutelares e as instituições de acolhimento. Levando isso em conta, o caminho trilhado foi o de apreender de que forma os valores morais e convicções individuais dos profissionais ligados a cada uma dessas entidades foi capaz ou não de definir o escopo das iniciativas estatais voltadas à gestão da vida de crianças entre zero e seis anos.

Em números absolutos, 144 interlocutores contribuíram com o estudo, conforme já mencionado, independentemente de terem participado de encontros individuais ou coletivos. Desse quantitativo, dezenove eram Juízes(as) titulares e/ substitutos atuantes em Varas da Infância e Juventude; vinte e dois Promotores da Infância e Juventude; dezenove Defensores Públicos com competência na área da Infância e Juventude; dezessete Conselheiros Tutelares; uma delegada da Infância e Juventude; seis secretários(as) executivas(os) de Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção (CEJAS) ou Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção Internacional (CEJAIs); trinta e um eram funcionários ligados ao Poder Judiciário, entre esses servidores do cartório, responsáveis pela alimentação do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA), e integrantes das equipes técnicas. Também compuseram o grupo de interlocutores(as) da pesquisa, integrantes de coordenadorias e conselhos estaduais e municipais de infância e juventude, membros das unidades de acolhimento e agentes da sociedade civil organizada. As entrevistas foram técnicas centrais para a produção de informações nesta pesquisa, mas elas não correspondem, de forma independente, à dimensão dos procedimentos metodológicos deste estudo. Além disso, representam ferramentas da pesquisa etnográfica virtual realizada. No próximo tópico, discute-se esse método.

2.3 UMA ETNOGRAFIA VIRTUAL: REFLEXÕES SOBRE A PRODUÇÃO DA PESQUISA ETNOGRÁFICA DE MANEIRA REMOTA

Em face da emergência do coronavírus e os efeitos sobre a vida das populações no Brasil, vários serviços prestados pelos sujeitos dessa pesquisa foram reduzidos aos atendimentos remotos. Por essa razão, a ideia de pesquisa etnográfica, nos termos classicamente definidos pelo campo antropológico, sofreu adequações a esse novo contexto. Sendo assim, a coleta de dados foi realizada virtualmente, por meio das plataformas de videoconferências,

pelas quais foram estabelecidas interlocuções com os sujeitos da pesquisa por entrevistas on-line. Dessa maneira, este trabalho contemporizou-se em pesquisa etnográfica realizada integralmente por meio virtual. A etnografia foi o recurso utilizado por considerar que essa seja mais do que uma observação participante. Nos termos de Peirano (2014), esse trabalho não resume a um método, por ser uma forma de reflexão sobre modos de vida diversos.

À luz de ponderações feitas pelo antropólogo britânico Daniel Miller (2020) sobre como conduzir a etnografia em contexto de isolamento social, é possível apreender que esse método baseia-se na sensibilidade do pesquisador em escutar a população e apreender as formas como dada prática ocorre. Sendo assim, essas dimensões podem ser atingidas por meio de contatos on-line. Outro ponto que sustenta a utilização desse método em meio virtual é o fato de que esse não se baseia em procedimentos de análises petrificados, mas em caminhos traçados nos limites de possibilidade que a pesquisa oferece. Dessa forma, a etnografia pode ser desenvolvida não apenas com entrevistas, mas também com o olhar observador, preciso e atento de cada contato virtual estabelecido com os interlocutores.

Com base em Miller (2020) e em Fonseca (2017), foi possível a realização de etnografia por meio virtual no que se refere à entrega voluntária, à adoção, à destituição de poder familiar e ao eventual “tráfico de crianças” (noção que será problematizada em seção específica desse relatório). Com essa trajetória, pode-se apreender as práticas da Justiça da Infância e Juventude e as possíveis fronteiras entre a legalidade e ilegalidade (DAS; POOLE, 2008). A proposta destinou-se a entender como as leis e os direitos relativos à primeira infância são vividos, entendidos, aplicados e possivelmente burlados pelos sujeitos envolvidos na pesquisa.

A partir dos escritos das antropólogas Veena Das e Deborah Poole (2008), é possível considerar a administração das práticas estatais como esferas de concomitância entre o legal e o ilegal. Sendo assim, a gestão do Sistema de Justiça da Infância e Juventude pode comportar práticas que tangenciam a legalidade ou, até mesmo, estão em desconformidade com as leis, provenientes, por exemplo, de demandas da população ou de avaliações morais feitas pela equipe técnica ou por outros profissionais sobre as famílias de nascimento, capazes de ferir o sistema de promoção de direitos e de atenção à primeira infância. À luz dessas ponderações analíticas, o percurso metodológico trilhado teve como foco apreender como a condução de uma ação de destituição de poder familiar e de ação de adoção nacional ou internacional podem comportar ilegalidades, transformadas em legalidades em âmbito dessas práticas de justiça.

Uma vez que essa pesquisa versa sobre as “formas de governo” (FOUCAULT, 1979) da Infância e Juventude, em âmbito de esferas estatais, o percurso analítico escolhido foi o de apreender como essa gestão se consolida nas relações estabelecidas entre as Varas da Infância e da Juventude, as Promotorias da Infância e da Juventude, as Defensorias Públicas, os Conselhos Tutelares e as instituições de acolhimento. Há que ser levado em conta que analisar práticas estatais é considerá-las como resultado das ações dos atores que as

constroem (MUZZOPAPPA; VILLALTA, 2011). Levando isso em conta, o percurso trilhado foi o de apreender, com base no sociólogo Didier Fassin (2014), de que forma a “economia de valores morais” dos profissionais ligados a cada uma dessas entidades foi capaz ou não de definir o escopo das iniciativas estatais voltadas à gestão da vida de crianças com menos de 7 anos de idade.

A partir de reflexões propostas por Ferreira e Lowenkron (2020), a coleta e a análise de dados foram realizadas com base na ideia de que a gestão burocrática da Justiça da Infância e Juventude fabrica realidades. Trata-se de ações que classificam, hierarquizam corpos, pessoas, afetos e famílias, produzindo efeitos sobre suas vidas. Nessa medida, o trabalho metodológico e analítico sobre esse campo foi realizado por meio de uma atenção especial sobre as formas de classificação que emergiram nesse cenário.

Nesses termos, importou menos considerar como as práticas de justiça e as formas de classificação se estabelecem, especificamente em cada comarca antes elencada. A proposta foi, então, por meio de recursos de comparações, apreender as diversas conduções, categorizações das pessoas envolvidas nos fluxos administrativos e processuais, bem como os sentidos que levaram aos acolhimentos, às reintegrações familiares, às proposituras de ações de destituição de poder familiar e de adoção nacional e internacional. Nos capítulos seguintes será possível acessar os resultados dessa construção metodológica.

3. SENTIDOS SOBRE PRIMEIRA INFÂNCIA E MANUTENÇÃO OU RUPTURA DE VÍNCULOS

A partir deste capítulo, passa-se a apresentação dos resultados produzidos pela pesquisa etnográfica. A intento do Diagnóstico Nacional da Primeira Infância, faz-se importante iniciar a abordagem do tema lançando luz à maneira como o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a) se reflete nas práticas judiciais e nos serviços destinados às questões de infância e juventude no país. Com essa contextualização, é possível também compreender, em certa medida, os sentidos que se empregam sobre primeira infância nesses contextos. Por meio desse panorama, o capítulo avança para o debate sobre as dinâmicas de manutenção ou ruptura de vínculos de crianças com a família de origem, referindo-se à entrega voluntária, ao acolhimento e ao DPF. O texto marca a contextualização desses temas nas práticas dos serviços de justiça, saúde e assistência social e abre caminho para aprofundamentos críticos que serão discutidos nos próximos capítulos.

3.1 MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS DE JUSTIÇA

A primeira infância é considerada um período decisivo do desenvolvimento humano (SHONKOFF *et al.*, 2012). Reconhecendo essa realidade, o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a) emerge como arcabouço de garantias aos direitos das crianças nessa faixa etária, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei n. 8.069/1990, denominado como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Seu propósito maior é estabelecer “princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância (...)” (BRASIL, 2016a, art. 1º).

De acordo com esse disposto, a primeira infância corresponde aos primeiros seis anos de vida das crianças, período no qual é fundamental a “atenção e cuidado” para garantir o “desenvolvimento integral” do infante. Com base nesses preceitos, o Marco Legal considera prioridade absoluta as políticas voltadas a essa população. Em vista disso, prevê que instituições públicas atuem no sentido de garantir e implementar esses direitos. Em ênfase aos temas abordados neste relatório, cabe também destacar que o Marco Legal reforça a importância dos vínculos familiares e comunitários para as crianças (BRASIL, 2016a, art. 13), já previstos no ECA (BRASIL, 1990).

Em termos ideais, essa prescrição legal vislumbra a atuação de trabalho em rede, voltado para a promoção do desenvolvimento da primeira infância, centrando na formulação de políticas públicas organizadas para “fortalecer famílias em situação de vulnerabilidade social”, determinando que tenham prioridade no acesso aos serviços.

Direcionar o enfoque aos contextos sociais mais desprivilegiados demonstra que a Lei não se restringe às crianças, mas que as visualizam de maneira contextualizada no âmbito de sua família e da sua realidade social. Trata-se, portanto, da reiteração da ideia presente nas práticas de governo da Infância e Juventude de que, segundo Schuch (2013), a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes relaciona-se à proteção de suas famílias.

Em suma, pode-se dizer que o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a) visa aprimorar os direitos das crianças na primeira infância, reconhecendo as especificidades dessa faixa etária e os contextos em que estão inseridas. No entanto, a despeito da relevância de suas diretrizes, a pesquisa realizada neste Diagnóstico revela aderência parcial no âmbito do Sistema de Justiça e dos demais serviços direcionados à proteção desse público. Ainda que integrantes das Varas da Infância e da Juventude, das Promotorias da Infância e da Juventude, das Defensorias Públicas, dos Conselhos Tutelares e das instituições de acolhimento tenham demonstrado conhecimento ou, pelo menos, uma ideia geral dessa lei, pouco se observou sua referência nas atuações.

Ademais, há poucas comarcas ou municípios que possuem diretrizes específicas sobre essa população. Com base na etnografia realizada, é possível afirmar que, na maior parte das regiões pesquisadas, a gestão das questões relativas à primeira infância se produz menos como referência ao Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a) e se produz mais como respostas práticas às demandas locais específicas.

Profissionais do Sistema de Justiça, como Promotores(as), Juízes(as) e Defensores(as) Públicos(as) atuam em menor proporção iluminados por políticas intersetoriais articuladoras da noção de primeira infância aos direitos à saúde, à educação, à nutrição, à assistência social, à convivência familiar e comunitárias, ao espaço e meio ambiente, à proteção contra todas as formas de violência e à pressão ao consumo, conforme disposto no Marco Legal (BRASIL, 2016a, art. 5º). De forma distinta, esses atores têm suas práticas organizadas para a resolução de problemas imediatos como vagas em creches, em escolas, requisição por direito à saúde e acesso à medicação.

Ao mesmo tempo, não se observou uma especialidade na atenção às crianças até seis anos de idade. De acordo com Assistente Social Judiciário(a) entrevistado(a), não há diretriz específica para a primeira infância na Vara em que está alocada. Assim como ele(a), a equipe interdisciplinar de sua Vara, atua na primeira infância e atende crianças com mais de seis anos, assim como os adolescentes, buscando contemplar o âmbito protetivo. Em suas palavras:

o que muda, na verdade, quando a gente trata da primeira infância é o olhar, porque temos o olhar de ser uma criança mais frágil, mais vulnerável, precisa de mais estímulo, que precisa de uma inserção maior dentro de uma rede de proteção, requer mais cuidado, está mais vulnerável e exposta a riscos, então é mais nesse sentido que a gente acaba tendo um diferencial. Uma criança com três, quatro anos eu preciso pensar na educação infantil, depois pensar no programa [...], numa intervenção

que vá mais de acordo com essa faixa etária na qual ela se encontra, o que é muito diferente de ter que atender um adolescente de quinze anos, em que terei um olhar de profissionalização, inserção social, muda mais nessa perspectiva mesmo (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Ao longo da pesquisa foi possível apreender que para alguns(as) interlocutores(as) essa é uma forma de contemplar as demandas atinentes aos infantes com menos de 7 anos de idade. Um(a) dos(as) Juízes(as) entrevistados(as) explicitou que, na Vara da Infância e Juventude, sob sua titularidade, a maior parte das questões que envolvem a primeira infância “estão relacionadas a pedidos por creches que chegam através da Defensoria Pública por meio de ações individualizadas, assim como pedidos de medicamentos”.

De forma distinta, outro(a) magistrado(a) afirmou ser importante ampliarem os sentidos e a forma de conduzir as práticas de justiça dirigidas a essa etapa da vida, considerando que não se resumem às demandas do cotidiano. Contudo, reconheceu as limitações.

[...] O seu trabalho no Poder Judiciário ainda se tem pouco respaldo e pouco diálogo com as questões referentes à primeira infância. As questões que chegam até o judiciário estão relacionadas a casos de negligência das crianças e adolescentes que são vítimas de maus tratos, maus cuidados advindos dos pais (Magistrado(a)).

Segundo sua explanação, essa mudança de perspectiva é possível por meio de capacitações sobre o tema, dirigidas a Conselheiros Tutelares, Assistentes Sociais e Psicólogos(as) das Casas de Acolhimento, Defensores(as) Públicos(as), Promotores(as) de Justiça e integrantes das equipes técnica do Poder Judiciário, assim como Magistrados(as).

Não só esse(a) Juiz(a), mas grande parte dos(as) integrantes do Sistema de Justiça ressaltou a importância de capacitações promovidas pelos órgãos vinculados ao Poder Judiciário para que pudessem entender a importância de uma atenção particular aos menores de 7 anos de idade. Ideia expressa por magistrado(a), que disse:

[...] até pouco tempo não havia um direcionamento específico sobre práticas voltadas à Primeira Infância, mas que com recentes ações executadas pelo ministro [...] alguns profissionais realizaram uma capacitação em [...] que teve grande repercussão entre os juízes que passaram a entender a importância de um olhar diferenciado para [essa fase da vida] (Magistrado(a)).

Se, em alguma medida, a discussão sobre as particularidades da primeira infância e a necessidade de se avançar nesse sentido esteve presente nas interlocuções com os integrantes do Sistema de Justiça, de forma distinta, alguns(as) Conselheiros(as) Tutelares e profissionais das Casas de Acolhimento expressaram menor afinidade com o tema. Alguns(as) desses(as) sentem-se pouco preparados(as) para lidar com essa parcela da população, em razão da menor oferta de capacitação, muitas vezes realizada por iniciativas individuais.

Independentemente da instituição, a baixa capilaridade dos fundamentos do Marco Legal e das particularidades que envolvem a proteção de crianças na primeira infância pode

refletir consequências no atendimento a esse público. Nessa seara, é de suma relevância a proteção das crianças no âmbito da entrega voluntária pelas mães de nascimento⁵ e das medidas de manutenção ou ruptura dos vínculos com a família de origem. Nas seções seguintes, serão abordados esses temas.

3.2 ENTREGA VOLUNTÁRIA: RESISTÊNCIAS E DIFICULDADES PARA EFETIVAÇÃO DESSE DIREITO⁶

Entre variados temas abordados pelo Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a) está a entrega voluntária de crianças para adoção por gestantes ou mães. O ECA (BRASIL, 1990), por inclusão da Lei nº 12.010/2009, já determinava que as mulheres que manifestassem interesse em entregar seus(suas) filhos(as) para adoção seriam encaminhadas à Justiça da Infância e da Juventude. O Marco Legal, por sua vez, alterou esse dispositivo para determinar que esse encaminhamento deva se dar “sem constrangimento” (BRASIL, 1990, art. 13, § 1º; BRASIL, 2016a, art. 23). Ao mesmo tempo, o Marco Legal reforça que a assistência psicológica à gestante e à mãe no período pré e pós-natal também deverá ser prestada àquelas que manifestem interesse em entregar seus(suas) filhos(as) para adoção (BRASIL, 2016a, art. 8, § 5º).

Fundamentada na Lei nº 13.509/2017 (BRASIL, 2017), que altera o ECA (BRASIL, 1990) para dispor sobre entrega voluntária, DPF, acolhimento, apadrinhamento, guarda e adoção de crianças e adolescentes, a normatização dessa matéria é fortalecida. Segundo o parágrafo 1 do Art. 19-A do ECA (BRASIL, 1990), após manifesto o desejo de entrega voluntária, essa mulher “será ouvida pela equipe interprofissional da Justiça da Infância e da Juventude, que apresentará relatório à autoridade judiciária, considerando inclusive os eventuais efeitos do estado gestacional e puerperal” (incluído pela Lei nº 13.509, de 2017). Produzido esse relatório, competirá à autoridade judiciária encaminhá-la, com sua anuência, à rede pública de saúde e à assistência social, para atendimento especializado. Também é fundamental a determinação dessa legislação de que deve ser garantido o sigilo aos casos de entrega voluntária (BRASIL, 1990, art. 19-A, § 5, incluído pela Lei nº 13.509, de 2017).

Esse dispositivo da Lei nº 13.509/2017 (BRASIL, 2017), quando bem aplicado, garantiria à mulher o direito de entregar a criança quando não se sentisse mais apta para seguir com a maternidade, evitando, assim, abandono e exposição da criança. Nas palavras emergentes

5 O termo “mães de nascimento” tem sido comumente utilizado em publicações referentes ao tema da adoção de crianças (FINAMORI; SILVA, 2020; FONSECA, 2021; WICHELEN, 2021). Conforme esclarece Cláudia Fonseca (2021), trata-se de mulheres que dão à luz, mas que não cuidam da criança.

6 Uma versão prévia dessa seção foi publicada no relatório anterior deste Diagnóstico (CNJ, 2022a), como seção 7.10 e sob o título “Relatos sobre as resistências e as dificuldades para efetivação do direito à entrega voluntária”.

da pesquisa de campo, a possibilidade da entrega voluntária visa evitar o “aborto em situações não previstas pela lei”, o “infanticídio”, o “abandono de bebês” e as “adoções irregulares”. Ao mesmo tempo, almeja “oferecer suporte para que a mulher e sua família” reflitam e amadureçam a decisão de não permanecer com sua criança. Outrossim, essa normativa é entendida como capaz de tornar mais efetivo o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a), pelas razões antes elencadas.

Fortalecendo a importância desse tema no recorte etário da primeira infância, especialmente no caso de bebês, destacam-se dados quantitativos deste Diagnóstico, publicados em relatório precedente (CNJ, 2022a). Conforme a pesquisa com base nos registros do SNA, mais da metade (especificamente 51,9%) das adoções realizadas pelo cadastro de crianças entre 0 e 1 ano de idade são de casos em que o afastamento da família de nascimento ocorreu por entrega voluntária. No grupo de crianças de 1 a 3 anos adotadas pelo cadastro, esse percentual é de 13,3%, o que também é significativo.⁷ No âmbito da pesquisa de campo, verificou-se que a entrega voluntária é vislumbrada, em algumas localidades, por meio de campanhas informativas e de programas criados em âmbitos do Poder Judiciário ou do Ministério Público, cujo objetivo é ampliar o conhecimento e os caminhos para que as “entregas legais” sejam efetivas. Para tanto, existem propostas elaboradas em âmbito dos Tribunais de Justiça e das Promotorias da Infância e Juventude que visam, conforme Defensor(a) Público(a) entrevistada(o), tornar pública a informação de que se “uma mãe não deseja exercer a maternidade ela pode e deve entregar essa criança, que isso não é crime, que ela não vai ser penalizada por isso [...]”.

À luz dessa ideia, diferentes iniciativas são produzidas nas localidades pesquisadas. Em algumas regiões, inclusive, grandes espetáculos e salas de cinema são pensados como instrumentos de divulgação do dispositivo legal para o grande público. Em outros casos, iniciativas do Judiciário junto às maternidades para maior divulgação sobre a possibilidade da entrega legal são implementadas por meio de reuniões, palestras e campanhas. A seguir, destacam-se exemplos de diferentes localidades do país. Primeiramente, uma passagem da entrevista com integrante do Poder Judiciário.

Sim, a gente tem uma relação relativamente próxima com as maternidades. A gente até tem uma campanha que a gente já lançou aqui no estado, não sei se o [nome do servidor] falou, já alguns anos. A campanha da entrega voluntária em que a gente fez reuniões aqui na vara com representantes de todas as maternidades públicas e privadas de [nome da cidade], para orientar que procedimentos devem acontecer quando tem situações de abandono de bebês nas maternidades ou de manifestação de desejo pela entrega do bebê em adoção, ou até quando a própria materni-

⁷ Conforme metodologia adotada no estudo, essas análises referem-se aos casos de crianças para as quais todos os eventos registrados no sistema são posteriores à data de migração dos dados de bases antigas para o SNA (31 de outubro de 2019) e anteriores à data limite da análise (31 de maio de 2021), denominado como “grupo 3” no relatório (CNJ, 2022a). Essa estratégia foi importante já que os sistemas anteriores não apresentavam dados referentes a diversos pontos que foram de interesse do diagnóstico.

dade identifica ali atitudes suspeitas que podem estar relacionados a uma entrega irregular, eles também acionam. A gente tem uma relação muito próxima com as maternidades, em especial, aqui em [nome da cidade], as duas públicas, que é o [cita o nome da maternidade]. A gente tem uma articulação muito boa com as equipes, então, eles comunicam, eles encaminham um relatório que chega aqui no cartório e vai para o gabinete da juíza imediatamente quando qualquer uma dessas situações, abandono, suspeita de entrega irregular, ou seja, a genitora chega lá, diz que quer ficar com a criança e tal, mas tem uma pessoa que está muito próxima, que pagou o enxoval, que está dando todo o suporte para essa pessoa, que eles deixam soltar alguma coisa de que o bebê vai ficar com aquela pessoa, eles avisam. Ou nos casos de entrega voluntária em que ela, a genitora diz que não quer, que quer entregar para adoção (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Por sua vez, promotor(a) de justiça de outra região do país relata práticas semelhantes em sua comarca.

Acontece sim. Nós fizemos um trabalho já há muitos anos diretamente nas redes hospitalares explicando qual era a importância do hospital comunicar ao juiz ou ao Ministério Público ou ao Conselho Tutelar quando uma mãe chega até o hospital e diz que não quer ficar com o seu filho. O que eles deveriam fazer? Então, foi feito todo um trabalho explicativo e de conscientização do que o hospital deveria fazer. Porque você sabe que nós passamos, há muitos anos atrás, situações em que o próprio hospital direcionava essas crianças para famílias que sabiam que gostariam de ter filhos e não poderiam, né? Então, há muitos anos nós fizemos esse trabalho de conscientização de que não era assim, que tinha que ser devidamente comunicado ao Ministério Público, ao Poder Judiciário ou ao Conselho Tutelar. Então, isso aqui em [cita o nome da cidade] ocorre sim e ocorre hoje com as próprias mães ainda grávidas e sabendo da doação consciente, do programa Doação Consciente do Seu Filho, que procuram ou o Ministério Público ou o Serviço Auxiliar da Infância ou o Conselho Tutelar expondo essa sua vontade e perguntando como deveria agir. Então, isso ocorre sim, mas foi todo um trabalho de conscientização que foi feito na Comarca. Mas eu acredito que ainda tenha que ser feito muito, porque esse trabalho não pode parar, porque as pessoas, os atores, tanto das redes hospitalares vão mudando, então, eu acredito que tem que ser um trabalho contínuo de conscientização das pessoas da importância da entrega consciente da criança para adoção (Promotor(a) de justiça).

Segundo magistrado(a) entrevistado(a), “esse tipo de programa quando bem conduzido em âmbito do Poder Judiciário e em parceria com a rede de proteção social como os CRAS e o Sistema de Saúde, promove a diminuição dos abandonos de bebês”. Além disso, segundo esse(a) Juiz(a), permite que “as mulheres sejam tratadas com o respeito e a dignidade que elas merecem”. Deste modo, a conscientização junto às maternidades e a construção do fluxo de procedimentos, que devem ser adotadas no caso de uma entrega legal, é uma estratégia fundamental para que o dispositivo seja acessado pelas mães e implementado na rede de saúde. No entanto, houve relatos de interlocutores(as) sobre o não estabelecimento desses fluxos e as graves consequências aos(às) envolvidos(as), ou seja, mulheres e crianças:

Nós não temos uma política pública a respeito disso, tanto do Executivo, no sentido de orientação das mães e encaminhamento para entrega legal. Nós não temos um fluxograma disso e nós não temos um protocolo também formado, na Comarca nós não temos um protocolo para como lidar com eventual pessoa que chega com esse interesse, informada geralmente de outro lugar, porque aqui também não há, como não há política, não há orientação, por exemplo, dos profissionais de saúde, da saúde básica. Então, não há essa política de orientação mesmo. Então, acho que essa notícia não chega às gestantes que eventualmente poderiam entregar ou procurar o Judiciário e saber que há essa possibilidade de procurar o judiciário, caso não queira ser mãe. Nós não temos dados estatísticos nenhum porque não temos tempo para fazer isso, mas a impressão é que a adoção à brasileira aqui é uma coisa frequente, comum, que acaba chegando depois no fórum. Acaba chegando com a regularização, um pedido de regularização de guarda com a criança já mais velha (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Por consequência, a falta desses fluxos e políticas para acompanhar esta gestante abre margem para a atuação individual de funcionários dessas maternidades que acabam agindo como mediadores nos destinos dessas crianças, entregando-as a conhecidos ou a interessados, com pouco espaço para atuação de órgãos da rede de proteção que poderiam fiscalizar estes casos. Realidade que pode ser ainda mais desafiadora em contextos interioranos, devido à insuficiência de profissionais. É o que se verifica no seguinte trecho da entrevista com integrante do Poder Judiciário.

Porque aqui, na realidade do [nome do estado], a gente tem a adoção ilegal, que é fora do trâmite da justiça, ela é muito comum. Então, acontece muito ainda de enfermeiros que têm conhecimento, que têm aquele contato direto com a mulher que está gestante, eles já se prontificam a ficar com a criança ou então ele já conhece alguém que quer ter um bebê e já faz esse canal direto, tá? Então, a gente ainda tem algumas falhas, digamos assim, que acontecem, e muitas crianças ainda são adotadas ilegalmente, é uma realidade... isso falando da realidade de [nome da capital do estado], imagina no interior. Então, no interior a gente não tem equipe técnica, as equipes técnicas, assistentes sociais e psicólogos que deveriam estar fazendo os estudos sociais e psicológicos [...] (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Enquanto há casos, como o referido na passagem de entrevista anteposta, em que são relatadas práticas de entregas agenciadas pelos(as) próprios(as) profissionais da equipe de saúde e sem o acompanhamento do Sistema de Justiça, em outros contextos se verifica excessiva vigilância das maternidades junto às mães para notificação ao Poder Judiciário. Esse excesso se manifesta em uma espreita sobre as parturientes por parte da equipe da maternidade, que algumas vezes acabam acionando a Vara de forma compulsória e desmedida. Veja-se o relato a seguir.

Um dos hospitais aqui da cidade, o hospital infantil, ele talvez seja... não sei se pela equipe dirigente que ele tem, mas ele comunica situações...a gente brinca na promotoria, eles pecam pelo excesso. Então, a mãe, no momento às vezes, não sei se por influência do estado puerperal, aquela situação toda, fala qualquer mínima vírgula que ela dá a entender que quer entregar uma criança a adoção ou de uma mera

suspeita de que começa aparecer pessoas que não são do grupo familiar no hospital para fazer visita, a enfermeira ou assistente social desconfia de algo, ela já comunica conselho, Ministério Público, e a juíza, então, a gente acaba sabendo disso. Às vezes, até de uma forma exagerada, igual eu te falei, mas antes pecar pelo excesso, né? (Promotor(a) de justiça).

Deste modo, os Hospitais Maternidades são parceiros do Conselho Tutelar e do Sistema de Justiça nessa vigilância. Estabelece-se uma rede, em que conselheiros(as) tutelares comunicam ao hospital sobre situações consideradas “suspeitas”, e esse serviço, por meio de sua equipe social e/ou de saúde, informa às Varas da Infância e Juventude e ao Ministério Público. De acordo com magistrado(a) entrevistado(a):

Tem casos que a mãe não entrega, não faz esse relato que deseja entregar, mas o Conselho Tutelar acompanha essa situação, mães em situação de muita vulnerabilidade social, casos de dependência química crônica, que outros filhos já foram retirados, em função da situação de risco para a criança. Nessas situações o Conselho já entra em contato com o hospital e esse faz contato comigo para ver se é o caso de entrega, alguns casos não, aí faz o acolhimento pra correr o processo de destituição. Esse fluxo de entrega no hospital tem ocorrido bem, eles fazem o contato aqui e a gente busca e tem esses casos do conselho que eles já acompanham (Magistrado(a)).

No bojo dessa vigilância das maternidades, há que se demarcar que alguns grupos sociais encontram-se mais vulneráveis. São situações que, no geral, ocorrem com mulheres em situação de pobreza e/ou em desvantagens sociais, questão que será aprofundada no desenvolvimento deste relatório. Ao mesmo tempo, é o caso de mulheres migrantes.

À luz das ponderações aqui descritas, é possível visualizar as evidências da pesquisa de campo sobre as mães de nascimento em dois sentidos paradoxais. Ora vistas como mulheres que precisam ser tratadas com “dignidade”, ora entendidas como potenciais violadoras, capazes de matar, vender ou abandonar seus filhos.

Outro paradoxo que se observa no atendimento aos casos é a soberania de julgamentos dos profissionais sobre as decisões das mulheres. De um lado, a vigilância já mencionada sobre aquelas que não demonstram interesse na entrega voluntária, mas possuem condutas “suspeitas”, com fins de motivar uma possível entrega ou ensejar a DPF. De outro lado, o juízo de valor sobre as mulheres que manifestam esse interesse. Desse modo, prevalecem muitas vezes as moralidades das pessoas implicadas nas iniciativas dirigidas à “entrega voluntária” e, de modo geral, nos serviços que atendem mulheres e crianças.

Segundo dados de campo, há profissionais imbuídos(as) da certeza de que a eles(as) compete a função de dissuadir a mulher da decisão de “entregar seus filhos”. Algo expresso claramente por Defensor(a) Público(a) ao narrar situação na qual atuou envolvendo um casal, que lhe procurou visto que “haver uma adolescente de 17 anos que desejava lhes entregar seu filho ainda em vias de nascimento”. Em face do informado, decidiu entrevistar a gestante, certo(a) do dever de alterar a decisão da jovem, por meio da ponderação de que

deveria “amamentar” a criança durante os seus seis primeiros meses de vida, “experimentando” a maternidade. Em sua narrativa, por meio da amamentação a mãe de nascimento poderia “experimentar” se queria ou não o filho, ao mesmo tempo que garantiria o direito do bebê à amamentação.

Conselheiros Tutelares são profissionais ativos nessa dinâmica. Ora no papel de mediação entre a unidade materno-infantil dos hospitais e a unidade de justiça, como já exemplificado, ora com o propósito de fazer que a criança permaneça com sua mãe de nascimento ou com sua família extensa, mesmo quando a genitora não deseja o vínculo. Um(a) Psicólogo(a) Judiciário(a) narrou ter sido frustrado trabalho continuado de entrega voluntária, conduzido pela equipe técnica da Vara da Infância e Juventude, em razão de “atitude de um Conselheiro”. Segundo as suas palavras:

A gente teve uma entrega voluntária que foi frustrada. A Assistente Social que estava atendendo muito bem o caso pediu ajuda do Conselho Tutelar para levar a mulher para casa [...]. Tudo tranquilo, ela estava certa de que queria fazer a entrega. E no carro o Conselheiro Tutelar falou assim: ‘onde comem um, comem dois’ e ‘por que que tu vais fazer isso?’ Foi frustrante (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Nos termos de Didier Fassin (2014), essas mães de nascimento são geridas pela Justiça da Infância e Juventude ora por uma política compassiva, implicando que sejam “cuidadas”, ora por uma lógica repressiva, ensejando que sejam “controladas”. Por esse motivo a rede de proteção opera não só para receber aquelas que desejam entregar seus(as) filhos(as) para adoção, encaminhando-as ao Poder Judiciário e ao sistema de saúde, mas também para vigiá-las e persuadi-las. A autonomia de decisão das mulheres e o bem-estar das crianças perdem espaço para julgamentos morais e violências. No tópico a seguir, é possível aprofundar essa realidade com o destaque a casos de violências obstétricas e instrumentos de controle das mulheres nas maternidades.

3.2.1 PRÁTICAS MORAIS: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E INSTRUMENTOS DE CONTROLE NAS MATERNIDADES

As mães de nascimento não só são mobilizadas por meio de clamores morais, como também são achincalhadas nos serviços de saúde em que são atendidas. Neste tópico, serão abordados casos de violências nos contextos hospitalares a parturientes que manifestaram o desejo de entregar o(a) bebê para adoção ou, em sentido contrário, àquelas que desejavam permanecer com a criança, mas tiveram esse direito colocado em questão pelo controle vigilante dos(as) profissionais, conforme já indicado. Em ambos os casos há uma dinâmica carregada de moralidades e violações no atendimento a essas mulheres que também afeta diretamente as crianças.

Quanto às mulheres que enfrentam julgamentos morais e violações do direito garantidor de entrega voluntária quando manifestam desejo de acionar esse dispositivo, diversas

situações foram narradas em campo, como a descrita por Psicólogo(a) Judiciário(a). Trata-se de mulher que não desejava a gestação e havia tentado fazer aborto, sem sucesso. Passou toda a gestação acompanhada pelas profissionais da Vara da Infância e Juventude, com a certeza de que faria a entrega para adoção. Entrou em trabalho de parto, dirigiu-se ao hospital em que a equipe já estava informada da entrega, bem como da decisão da moça em não noticiar o nascimento aos seus familiares, de forma a evitar quaisquer pressões para que ficasse com o(a) bebê. No entanto, como essa mulher não retornou para casa, a família dirigiu-se à maternidade local, suspeitando que ela estivesse em trabalho de parto. Frente às indagações dos(as) familiares à médica, mesmo ela estando ciente de toda a situação, contou-os(as) que o(a) bebê havia nascido. De acordo com a(o) Psicóloga(o) que narrou o caso, esse ato “fez com que ela se revoltasse contra a equipe da Vara a ponto de não querer mais receber a assistente social, uma vez que se sentiu traída e que a sua confiança havia sido quebrada”.

A tentativa de convencê-la do contrário, mobilizando familiares e até mesmo religiosos, parece ser uma realidade frequente em diferentes contextos investigados. Houve situações em que os(as) próprios(as) profissionais do Poder Judiciário reconheceram a dificuldade de preservar o sigilo dos casos, conforme trecho exemplificativo a seguir.

O que acontece, às vezes, eu tenho até notícia de interesse de entrega legal, mas é difícil manter o sigilo sobre isso, aí acaba vindo intervenção às vezes família, a avó, ou às vezes a comunidade, padres, pastor, alguém assim, né? Isso acaba influenciando na decisão. Eu não consigo verificar que tem muita liberdade nessa questão da decisão da entrega legal, sabe? Eu sei que a própria legislação fala que deve ser feito o acompanhamento psicológico, mas me parece que, assim, é mais um palpite do que uma coisa concreta, de que há um olhar meio enviesado nessa situação, entendeu? (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Houve ainda, durante as entrevistas, relatos sobre mulheres que passaram por violência médica quando decidiram entregar seus(as) filhos(as). Trata-se de situações em que médicos(as) as obrigam a verem as crianças e/ou realizarem a amamentação, mesmo quando essas mulheres manifestam que não gostariam. Outra circunstância é quando questionam sobre a identidade do pai da criança em clara postura de violação de direitos. O relato a seguir é uma descrição emblemática dessa realidade.

[...] orienta o acompanhamento dessa mãe psicológico e de assistência social para que ela saiba quais são os efeitos, enfim, é feito todo esse acompanhamento, saber se o pai é conhecido, também respeitando o direito de sigilo da genitora, que é, por lei, garantindo a ela, que ela não é obrigada a informar quem é pai, se ela sabe quem é ou não, é feito todo esse acompanhamento até o momento do parto. Porém, seria tudo ótimo se o fluxo continuasse como deveria. Só que no hospital maternidade aqui em [nome da cidade], o médico responsável pelo setor de obstetrícia, o [nome do médico] [...] Ele tem uma política de que a genitora tem que amamentar a criança ao menos uma vez... [áudio corrompido] sim, o médico aqui, ele entende que a genitora, ele ciente da entrega voluntária, ciente que ela está sendo acompanhada,

ciente de tudo, e ele fala que não, que ele entende que a genitora tem que amamentar uma vez a criança. Segundo ele, é porque o primeiro leite tem proteínas e tem coisas que são fundamentais para a criança e enfim. Porém, eu acho temerário, porque tem muita criança que a mãe morre no parto e a criança sobrevive, tem muita mãe que não produz leite e a criança sobrevive, tem várias outras coisas que a gente pode ver que a criança não vai... isso não interfere, então, é uma questão de dificultar mesmo a entrega voluntária. Até pelo discurso, “você tem certeza? É isso mesmo?”, não cabe a ele, eu penso. Existe uma equipe que já está acompanhando. E tem os casos também da genitora que não procura o CREAS, que na hora do parto ela fala “não quero”. Então, nesse momento teríamos que ser imediatamente comunicados (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Em casos mais extremos os(as) entrevistados(as) citaram situações de mulheres que aderiram a entrega voluntária e foram vítimas de violência obstétrica no momento do parto, por este motivo, passando por situação de humilhação, julgamento e violências diversas, como a negação de remédio para dor. Em uma das comarcas em que se obteve relatos de violência obstétrica, soube-se que é realizado um trabalho cuidadoso de escuta das mulheres pela Vara da Infância e Juventude e pela Comissão Estadual Judiciária de Adoção (CEJA) durante as audiências que precedem a entrega. Essa interação com as mulheres pode contribuir para a identificação dos casos de violência. A seguir, o relato de servidor(a) de uma CEJA.

Mas o que a gente trabalha aqui é nisso, de que, inclusive, nas correições esse é um ponto que a gente toca quando faz com a rede falando, “você sabia que existe um provimento do estado que tem o passo a passo? Não? Então, é o seguinte, se a mãe quiser entregar o filho, ela tem que ser muito bem acompanhada”, porque eu já acompanhei, por exemplo, um caso aqui de uma mãe que queria entregar a criança para adoção e sofreu violência obstétrica, porque ainda existe infelizmente médicos e enfermeiros que falam, “as, essa mulher é sem alma, essa mulher não tem coração” e aí não aplicaram anestesia, a mulher estava toda arrebetada, coitada, era adolescente, menor de idade ainda e eu fui visitar ela para fazer um laudo. Então, existe isso ainda, esse tipo de coisa ainda acontece isso hoje em dia. Então, nesse trabalho de correição, a gente procura trabalhar com a rede também isso, “olha, essa mulher está preparada, o que ela está fazendo é uma coisa positiva, porque ela não está abandonado na rua, ela não está jogando a criança a própria sorte, ela está entregando ao Poder Judiciário e se vocês souberem de alguém que tem essa intenção de fazer, por favor, fale que o caminho é entregar ao Poder Judiciário e não entregar diretamente para alguém”, porque isso a nossa lei não permite, né? (Integrante de uma CEJA/CEJAI).

Em outra entrevista, nessa mesma localidade, interlocutor(a) que atua no Poder Judiciário narrou ter conhecimento de diversos casos de violência obstétrica nas maternidades com mulheres que manifestam o interesse na entrega voluntária.

Sim, vários casos, vários casos [de violência obstétrica]. Inclusive, a gente põe essa campanha da entrega, a gente se disponibilizou a ir aos hospitais para fazer palestras, fazer curso a respeito da conscientização desse direito da genitora de não

exercer a maternidade em relação àquela criança. Porque, assim, quem vem, geralmente, para as reuniões com a vara são assistentes sociais, psicólogos, as enfermeiras chefes. Quem é que, geralmente, lida ali no dia a dia? São as técnicas de enfermagem obstétrica. Já tem várias situações de violências, assim, de violência psicológica, de falar você vai para o inferno, isso que você está fazendo não tem perdão, de violência física não dar remédio para dor, não administrar remédio para dor pós-parto para deixar sofrer, para deixar sentir dor. Ser obrigada a amamentar, mesmo ela sabendo que ela tinha o direito a não amamentar se fosse um desejo. Botar no colo na marra e falar, “não, você vai dar mamar sim, porque essa criança tem o direito, não importa o que você quer”, várias situações de violação (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Em vista dessas situações, alguns(as) profissionais do Sistema de Justiça manifestam a importância de desconstruir a imagem negativa que paira nas representações sobre as mulheres que *decidem* voluntariamente pela entrega do(a) recém-nascido(a) e de se defender a legalidade dessa ação. Nas palavras de um(a) promotor(a) de justiça:

[...] eu tratei exatamente dessa entrega das crianças para uma adoção legal e tentar desconstruir um pouco essa mistificação mesmo que a gente faz da mãe que tenta entregar, e olhar isso com o lado positivo. Talvez, a mãe ter entregue a criança para uma adoção de uma forma legal, com acompanhamento da equipe, psicológico que ela precisa e o acompanhamento devido da criança, talvez evite muitos problemas, muitos acolhimentos, muitas situações de risco. Talvez, muitas mães permaneçam com seus filhos, dão à luz e cuidam mesmo sem ter condições de cuidar só para não passar por essa recriminação ou por essa crucificação mesmo que se faz. Então, eu tentei defender a possibilidade, a legalidade da entrega (Promotor(a) de justiça).

Ao mesmo tempo, em face dos relatos de violações, algumas equipes técnicas do Sistema de Justiça vêm apostando na importância de uma comunicação estreita com os hospitais por meio de capacitações que visem alterar essa pecha imposta às mães de nascimento. Algo expresso na narrativa de um(a) Promotor(a) da Infância e Juventude entrevistado(a):

Tivemos um caso específico na semana passada, era uma jovem de 19 anos que tinha perdido a mãe, ela engravidou e procurou uma assistente social do CREAS dizendo que ela não queria a criança, que a encaminhou à equipe técnica do juízo, que passou atuar no caso com ela ainda grávida. O juízo nos oficiou, pedindo que a gente mandasse ofício para todos os hospitais, para que quando ela tivesse o bebê ele já fosse automaticamente acolhido, para que ela tivesse esse direito dela garantido. Só que quando ela teve o bebê ela se arrependeu. A gente já estava com a audiência marcada e tudo. A equipe técnica me alertou que a mãe viu o bebê e a médica a fez amamentar. Só que tivemos que acolher a criança de qualquer maneira, não por causa do ofício, mas porque nós temos todo um histórico dela falando que não quer, a gente tem que entender melhor essa situação, porque até quando ela entrou no hospital ela estava super decidida. Então, a criança foi acolhida, e a mãe está visitando, está indo amamentá-la, possivelmente a gente vai reintegrar (Promotor(a) de Justiça).

Em outras Comarcas, entre os(as) entrevistados(as) foi relatada a dificuldade em identificar os casos de violência obstétrica em casos de entrega legal. Foram manifestadas algumas narrativas em campo de que, apesar dos rumores sobre alguns casos, não há notificações. Os(as) interlocutores(as) acreditam que mulheres que tenham eventualmente passado por essas violências se encontram em estado tamanho de vulnerabilidades e de desinformação que dificilmente identificariam que foram vítimas de alguma violação nesse sentido. Seguem alguns trechos de entrevistas, de diferentes regiões do país, que representam esse aspecto:

Não, felizmente ou infelizmente, mas pode ser também uma demanda reprimida, né? Porque nós sabemos que essas mães que são nossas “clientes”, entre aspas, como eu digo, elas não sabem o que é violência obstétrica, né, elas não têm nem condições de fazer uma denúncia disso contra o médico ou uma equipe médica que atendeu, então, a gente não tem, eu não tenho recebido isso porque também a gente trabalha com uma comunidade, uma população com muita precariedade de conhecimento, né? Eles não têm muita capacidade de cognição para chegar a esse ponto de relatar uma violência obstétrica (Promotor(a) de Justiça).

E, infelizmente, [...] só complementando a tua fala, às vezes a mulher nem percebe que aquilo ali é violência obstétrica, a gente ainda passa por essa situação também, como corte, como uma fala rude, deixar a mulher sem banhar, enfim, é uma situação que, às vezes, nem a própria paciente consegue identificar como uma violência, infelizmente (Promotor(a) de Justiça).

Em que pese a relevância de se avaliar as condições de reconhecimento das violências pelas mulheres e o acesso à informação e a mecanismos adequados de denúncia, esses discursos, algumas vezes, recaem em estereótipos que subestimam a “capacidade de cognição” dessa população. Além disso, parecem se omitir da necessidade de acompanhamento dos casos e de investigação de possíveis indícios de violência, responsabilizando tão somente as mulheres pela reação.

Retornando ao ponto central dessa reflexão, é importante ressaltar que parte da Justiça da Infância e Juventude, além de parcela do sistema de saúde pública, tem atuado de forma discricionária em face das populações às margens do Estado (DAS; POOLE, 2004), ora violentando aquelas que desejam entregar os(as) recém-nascidos, ora retirando os(as) filhos(as) daquelas que desejavam manter o vínculo. Sobre essa segunda situação, importa destacar, nesta seção, os episódios que ocorrem em relação às unidades de saúde, não raramente por intermédio de magistrados(as). De forma exemplar, Defensor(a) Público(a) entrevistado(a) narrou “caso” demonstrativo dessa violação.

A gente teve um caso ano passado, um caso assim absurdo. A mãe tinha sido vítima de estupro, desse estupro resultou a gravidez. Então ela foi espontaneamente na Vara da Infância [nome da Vara] para manifestar o interesse de entregar o bebê para adoção, até aí tudo perfeito, tudo previsto, e tal fosse possível. Aí a maternidade comunicou à Vara quando a criança nasceu, só que a equipe do serviço social também

comunicou que a mãe, ao nascer o filho, ela começou a ter afeto pela criança [...] não queria mais entregar para a adoção, e isso também é possível, desistir da manifestação da vontade anterior. Só que a magistratura não acatou isso, mandou uma comissária da Vara da Infância buscar esse bebê na maternidade quando teve alta. Então, foi a comissária da Vara na maternidade, e os funcionários da maternidade dizendo assim para a mãe: “ah, vai ali fora que tem alguém te procurando...”, nisso a comissária entrou lá, pegou o bebê e foi embora. [...] Então assim, ela tem uma história de vida que ela precisa de um apoio, ela não precisa de uma violência dessa, institucional, depois de ela ter sofrido já uma violência sexual (Defensor(a) Público(a)).

Além de situações como essa, outras motivações são mobilizadas como justificativas para esse tipo de medida. À vista, por exemplo, da ideia de que mulher dependente química é “incapaz de cuidar de seu bebê”, posto em situação de “risco”, supostamente por essa mãe (DINIZ *et al*, 2014) justificam-se medidas de intervenção social, culminando em institucionalização de bebês logo após o nascimento e em consequente ação de destituição de poder familiar.

Nesse contexto, os achados da pesquisa de campo indicam que parte dos hospitais-maternidade são entidades “parceiras” importantes de práticas discriminatórias e excludentes provenientes de alguns atores do Poder Judiciário, do Ministério Público e/ou do Conselho Tutelar. Segundo Defensor(a) Público(a) entrevistado(a) ao descrever essas situações:

O que acontece hoje é que muitas mães têm vivência nas ruas, quando elas chegam à maternidade dizem a assistente social na entrevista que não tem emprego, que mora temporariamente na rua, ou que ela usa maconha, eventualmente. Isso é registrado na ficha dela, a Assistente Social tem que comunicar ao juiz, porque alguns juízes emitem portarias nesse sentido, a Defensoria está questionando algumas portarias junto ao CNJ [...] porque tem essa determinação: mãe, declarou que é drogadita ou proveniente das ruas, deve ser comunicada imediatamente ao juízo. Aí é comunicada ao juízo e o juiz veda a saída após a alta. [...] A criança é automaticamente acolhida, e quando essa mãe consegue chegar na Defensoria Pública, já se passaram uns 6 meses, e ela já perdeu o prazo rudimentar da Lei, a criança já foi colocada em guarda provisória, com pessoas que estão encantadas com o bebê, sem saber da situação de origem. Esses pretendentes estão com guarda provisória, não sabem que não houve DPF e nem que tem uma batalha judicial pela frente (Defensor(a) Público(a)).

Merece destacar que o interesse de determinada família no(a) recém-nascido(a) expresso em “pessoas que estão encantadas com o bebê” no trecho de entrevista anteposto também pode operar como um agente influenciador da tentativa de retirada da criança da mãe. Independentemente disso, situações como a narrada nessa passagem ocorrem porque, por vezes, esses órgãos compreendem que os hospitais têm a obrigação de comunicar o imediato nascimento de crianças, cujas mães manifestam “alcoolismo” ou “toxicod dependência”. Para garantir esse entendimento, alguns titulares das Varas e representantes do Ministério Público expedem portarias e ofícios impelindo-os à comunicação imediata de nascimento desses bebês. A seguir, destaca-se um exemplo de documento nesse sentido,

levantado na pesquisa documental e que se encontra disponível para acesso público na internet.

Portaria 01/2019 [...] : estabelece no art. 2º que “qualquer situação observada pela Equipe da Unidade Médica ou maternidade em atendimento médico-hospitalar que denote possibilidade de violação de direitos fundamentais de crianças e adolescentes deverá ser comunicada à 2ª Vara da Infância da Juventude e do Idoso da Comarca da Capital”, e art. 2º parágrafo único da Portaria nº 01/2019 da 2ª VIJI, que determina que a “a liberação após a alta hospitalar ficará condicionada à decisão judicial, em situação que denote possibilidade de violação a direitos fundamentais de crianças e adolescentes.”⁸

Segundo Defensor(a) Público(a) entrevistado(a) “um Juiz da Infância e da Juventude só poderia emitir essas portarias, seguindo o artigo 149 do ECA”. Contudo, o artigo não prevê a produção de portarias para disciplinar a rotina de trabalho das unidades hospitalares e maternidades. De acordo com esse dispositivo:

Compete à autoridade judiciária disciplinar, através de portaria, ou autorizar, mediante alvará: I a entrada e permanência de criança ou adolescente, desacompanhado dos pais ou responsável, em: a) estádio, ginásio e campo desportivo; b) bailes ou promoções dançantes; c) boate ou congêneres; d) casa que explore comercialmente diversões eletrônicas; e) estúdios cinematográficos, de teatro, rádio e televisão. II a participação de criança e adolescente em: a) espetáculos públicos e seus ensaios; b) certames de beleza. (BRASIL, 1990, art. 149).

Essa compreensão de que as maternidades devem ser instrumentos de controle das populações à margem do Estado (DAS; POOLE, 2004) é passível de questionamento por alguns integrantes desse universo. Foi possível encontrar, por exemplo, Defensores(as) Públicos(as) não só se opondo a essas práticas, mas refletindo sobre os efeitos dessas portarias na vida das populações a elas submetidas.

Esses relatos conduzem à reflexão inspirada em Márcia Leite (2020). Segundo a autora, estamos vivendo o aprofundamento de precariedades históricas das vidas de pessoas de camadas populares no Brasil, fruto de políticas e agenciamentos governamentais. Com base em Foucault (2002), a autora reflete que a gestão da vida da população em condições de vulnerabilidade ocorre inscrita na “biopolítica”. Essa gestão configura-se em hierarquias e em valores diferenciais da vida que, por isso, produzem e multiplicam vulnerabilidades. No caso aqui estudado, em termos literais e figurados, podemos compreender as práticas do Sistema de Justiça e das maternidades conforme a égide do “deixar viver” ou “fazer morrer” uma mãe ou uma mulher que desejou não exercer esse papel.

8 Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/0/2%C2%B0VIJI+Portaria+01-2019+Proc+n%C2%B0+2019106277.pdf/fdd9a-90c-e7aa-2dd0-b81d-4c6422d824da>. Acesso em: 18 jul. 2022.

3.3 MEDIDAS DE PROTEÇÃO EM SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO FAMILIAR (SAFS) E ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL⁹

Previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e ratificado no ECA (BRASIL, 1990), o abrigo é uma das medidas de proteção especial às crianças e aos adolescentes que estejam em situação de vulnerabilidade, maus tratos, abandono, violência física, abuso sexual ou outra situação que viole a garantia de sua proteção e dignidade.

O acolhimento pode ser institucional aquele que acontece em espaços institucionais específicos em que crianças e adolescentes são acolhidos(as) em conjunto (CARVALHO *et al*, 2015) ou em serviços de família acolhedora modalidade que ocorre em família que voluntariamente tem a função de acolher a criança ou adolescente em seu espaço familiar (VALENTE, 2012), sendo medida prioritária de acolhimento conforme o ECA (BRASIL, 1990). Em ambos os casos, o acolhimento deve ser executado com vistas ao fortalecimento da convivência comunitária e familiar, por meio da possibilidade de reintegração à família de origem ou, em caso de inviabilidade de retorno, segurança de que a criança possa viver em uma família substituta, por meio da adoção, guarda e tutela (BRASIL, 1990).

Ao longo da pesquisa de campo, os(as) interlocutores(as), ao serem provocados(as) a pensar sobre o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a), sobre seus limites e suas possibilidades de efetivação, ressaltaram a importância de “medidas preventivas” voltadas às famílias de nascimento e refletiram sobre o acolhimento familiar e institucional de crianças.

Antes de avançar para a discussão dessas narrativas, cabe destacar que as políticas de acolhimento foram abordadas no relatório “Unidades de Acolhimento e Famílias Acolhedoras” deste Diagnóstico (CNJ, 2022b), que analisou dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) do Ministério da Cidadania e do SNA/CNJ, além de evidências da pesquisa de campo conduzida especificamente sobre esse tema em dezoito comarcas brasileiras. Conforme os dados analisados do Censo Suas, em 2020, 62,8% das 2.798 unidades institucionais de acolhimento de crianças e adolescentes no Brasil contavam com crianças na primeira infância entre o público atendido. Ao seu turno, 40,3% das 432 unidades com serviço de família acolhedora possuíam pelo menos uma criança nessa faixa etária. Por sua vez, estatísticas produzidas com base no SNA revelaram que 33,8% do total de crianças que se encontra acolhida em maio de 2021 possuíam entre 0 e 6 anos de idade

⁹ Uma prévia dos resultados aqui apresentados foi publicada no relatório anterior (CNJ, 2022a) na seção “4.9 Percepções dos atores do sistema de garantia de direitos sobre as motivações para destituição do poder familiar e sobre a busca por alternativas para permanência da criança em sua família de origem”.

(CNJ, 2022b). Deste modo, vê-se que a primeira infância está bastante presente nas políticas de abrigamento, fato que reforça a importância do seu debate.

Vale destacar que, qualquer acolhimento de criança retirada de sua família pode imprimir marcas na vida das pessoas envolvidas, e, por isso, essa medida deve ser sempre apresentada como último recurso para defesa do direito violado da criança, entendendo que os benefícios da manutenção no lar de origem são superiores quando comparados ao envio para instituições ou famílias acolhedoras. Deste modo, a mobilização deste instrumento é considerada uma medida extrema. Conforme reflete Aquino (2004):

Se a medida busca proteger crianças e adolescentes ameaçados ou efetivamente violados em seus direitos no seio de sua própria família daí a necessidade de afastá-los da convivência com esse círculo de pessoas ela mesma implica a violação do direito à convivência familiar (AQUINO, 2004, p. 331).

Sendo assim, é fundamental que a rede de proteção atue de forma eficiente a garantir que crianças e adolescentes sejam acolhidos(as) somente em situações verdadeiramente necessárias e, quando assim for, que tenham garantidos todos os seus direitos e que recebam a proteção psicossocial que pode ter faltado em seus lares. Além disso, é necessário olhar para as realidades dessas famílias, compreender em que medida elas possuíam condições estruturais para exercerem o cuidado, tal qual era esperado, e fortalecer políticas públicas de acesso a direitos econômicos, alimentares, educacionais, sanitários e de segurança.

Em campo, alguns(as) interlocutores(as) ressaltaram a importância de “medidas preventivas” voltadas às famílias de nascimento. Não obstante, pensada mais a partir da ideia de pedagogização de famílias, com ênfase ao que pode ser chamado de políticas institucionais de família (FONSECA, 2018), e menos sob a perspectiva de direitos sociais.

Em conformidade com essa visão, é possível compreender a narrativa produzida por dois(as) profissionais de unidades de acolhimento que compuseram a pesquisa¹⁰. Um(a) deles(as) atua como Assistente Social e outro(a) como Coordenador(a) da instituição. Ao refletirem sobre dispositivos legais e políticas para a Infância, ambos(as) tratam da importância de um trabalho de “prevenção”. Algo que pode ser compreendido como uma pedagogização de famílias de camadas populares e que deveria ser executada por Conselheiros Tutelares ou Promotores de Justiça. O propósito seria o de ensinar a essas famílias a como cuidarem das crianças e não serem violentas. Para os(as) interlocutores, isso evitaria o surgimento de situações nas quais os agentes do Estado haveriam de afastar crianças e

¹⁰ Ainda que também se utilize a flexão de gênero ao falar dos(as) interlocutores(as) que atuam nos serviços de acolhimento, como mais uma forma de preservar suas identidades, vale destacar que há uma majoritária recorrência de mulheres entre as profissionais. Conforme dados do Censo Suas analisados no Diagnóstico Nacional da Primeira Infância, em 2020, 84,6% dos(as) trabalhadores(as) das unidades de acolhimento eram do sexo feminino, enquanto 76,1% do corpo de recursos humanos dos SAFs também era formado por mulheres. Essa é uma evidência de como a cultura de gênero situa mais mulheres nos trabalhos de cuidado a crianças (CNJ, 2022b).

adolescentes de suas famílias de origem, conduzindo-os(as) às unidades de acolhimento. A narrativa produzida pelos(as) entrevistados(as) foi a seguinte.

A gente sente muita falta de que haja uma prevenção na comunidade com relação à violência. Isso é uma coisa que em todo Brasil, aqui não é diferente. Aqui a gente sente muito que essa prevenção não é feita nas comunidades, né. De repente pelo Conselho Tutelar, Promotoria [...] assim, órgãos de proteção que já estão na ponta poderiam fazer o trabalho de prevenção. Aqui [unidade de acolhimento] é quando tudo deu errado, quando a criança vem para cá é quando todos esses órgãos de proteção falharam. [...] Se houvesse uma prevenção para conscientizar as famílias eu acredito que diminuiria essa questão do acolhimento institucional. [...] Por isso que é bom trabalhar a prevenção antes de vir para o acolhimento, porque a primeira ruptura que ele [a criança] vai ter é no acolhimento e se não recuperar ele aqui [...] ele vai voltar como menor infrator (Assistente Social e Coordenador(a) de um serviço de acolhimento).

Nessa linha, houve entrevistados(as) que se manifestaram a respeito da situação de pobreza, infiltrada nos seios familiares desses públicos, ainda que esse seja argumento inválido para justificar o afastamento da criança de seu lar, segundo o Art. 23 do ECA (BRASIL, 1990), tema abordado no Capítulo 4. A seguir, um trecho de entrevista que representa esse discurso.

Muita gente que está na linha de pobreza também e essas famílias desestruturadas desde o início, em relação aos filhos, e essa desestrutura familiar acaba gerando a entrada nas drogas e álcool e isso gera os maus tratos e abandono das crianças. Frente a isso, o Conselho Tutelar acaba entendendo que é melhor proteger a criança, eu entendo esse lado, mas acho que faltam os outros trabalhos de acompanhamento social para que evite que a criança seja afastada do seu lar, exceto em casos de violência ou de uma situação que realmente exija tal atitude (Integrante de Organização da Sociedade Civil).

Além de as iniciativas consideradas de “prevenção” serem entendidas como necessárias pelos(as) profissionais que compuseram essa pesquisa, em termos ideais, os(as) entrevistados(as) compartilham da ideia de que o afastamento de crianças e de adolescentes de suas famílias de nascimento e o consequente acolhimento é medida provisória e excepcional, tal como previsto no ECA (BRASIL, 1990). Ideia expressa de forma exemplar no discurso de um(a) dos(as) Promotores(as) de Justiça:

[...] o acolhimento institucional deve ocorrer apenas em última instância. É dessa forma que a Promotoria encara o acolhimento institucional, ela é a última das últimas das últimas medidas, por ser, exatamente, extremamente drástica e extremamente radical. Ela na verdade é o máximo possível evitada. Então, nós trabalhamos muito os Conselhos Tutelares nossos aqui pra sempre buscarmos, a títulos de medidas, evitar o acolhimento institucional, então sempre buscar um trabalho junto à família extensa, buscar familiares extensos ou, em qualquer caso de dúvida, de como agir, de o que fazer, mais uma vez, acionar a promotoria de justiça pra resolver, pra, juntos, a gente tentar diligenciar a melhor medida e a mais adequada pra essa criança ou pra esse adolescente (Promotor(a) de Justiça).

No entanto, parte dos(as) interlocutores(as), sobretudo os(as) profissionais das Casas de Acolhimento e os peritos judiciários (Psicólogo e Assistente Sociais), pontuam existir, em âmbito da gestão protetiva, excesso de acolhimento institucional, sobretudo naqueles de caráter emergencial. Como há situações em que não é possível aguardar uma decisão judicial, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê:

que entidades que mantenham programa de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade (BRASIL, 1990, Art. 93).

Uma vez que o Conselho Tutelar é encarregado “de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”, definidos no ECA (BRASIL, 1990), será esse órgão o responsável pelos acolhimentos emergenciais. Se, no exercício de suas atribuições, um(a) Conselheiro(a) entender necessário o afastamento emergencial de infante ou jovem do convívio familiar, comunicará o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. Fato a ser informado ao Juiz da Infância e da Juventude de competência que tomará medidas para reintegração familiar ou acolhimento.

No decorrer da pesquisa houve uma recorrente acusação de que Conselheiros(as) Tutelares, em face dessa previsão legal, agem de forma excessiva e discricionária, encaminhando crianças e adolescentes às unidades de acolhimento. Fato que, segundo informações do campo, demanda atenção por parte de representantes do Ministério Público.

Apesar de essa acusação circular, grande parte dos(as) Conselheiros(as) escutados(as) refuta essa afirmativa, por meio da ponderação de que agem fazendo “valer o ECA”. Segundo alguns, eles agem com vistas a “fortalecer vínculos” entre as famílias e seus(as) filhos(as). Ideia representada de forma exemplar em trecho de entrevista feita com um Conselheiro Tutelar, que ao ser questionado sobre o tema, afirma:

o acolhimento institucional só é feito de maneira excepcional, pois não pode ser feito como uma maneira de resolver o problema. Pelo contrário, o Conselho trabalha o fortalecimento de vínculo. [...] Aqui [comarca onde atua] os índices de acolhimento são muito baixos em relação ao que se pode proporcionar de trabalho. Por exemplo, a gente tenta fortalecer o vínculo familiar antes do acolhimento. O acolhimento, ele existe, infelizmente, mas só depois que se esgotam todas as possibilidades (Conselheiro(a) Tutelar).

A despeito de afirmações como essas e de existir o compartilhamento da noção de que o acolhimento institucional deve ser “provisório” e “excepcional”, na prática, essa é uma medida muito recorrente e aplicada em situações nas quais poderiam ser evitadas, como já destacado. Pode-se afirmar que o excesso e os efeitos dos acolhimentos são vistos de forma negativa pela maioria dos interlocutores dessa pesquisa.

A percepção em campo, de casos desmedidos de acolhimento, se fez presente, sobretudo, no que diz respeito às unidades institucionais, que representam a expressiva maioria dos serviços de acolhimento de crianças no Brasil (CNJ, 2022b). Ainda que, em muitos casos, seja realizado um trabalho excepcional pelas equipes dessas unidades e que esses se configurem como equipamentos de suma importância para o acompanhamento das crianças, diversas limitações estão em jogo. Conforme os dados estatísticos do Diagnóstico, nem todas as unidades realizam integração com os serviços de saúde, nem contam com todas as infraestruturas recomendadas ou com número e diversidade adequada de profissionais para atenderem as crianças (CNJ, 2022b).

No tocante à pesquisa de campo, foi visto que esse modelo de acolhimento pode influenciar no processo de institucionalização da criança e, conseqüentemente, de sua família. Alguns desafios para proteção de crianças e adolescentes nessas unidades foram citados pelas pessoas entrevistadas. Entre esses, a resistência das instituições em receberem adolescentes que estiveram envolvidos(as) em organizações criminosas, a medicalização desmedida de crianças e o tempo excessivo de acolhimento. Nos relatos destacados a seguir é possível verificar cada um desses pontos:

Muitos dos abrigos não querem receber esse perfil de adolescente [que estiveram envolvidos(as) em organizações criminosas] porque acham que não estão preparados para uma situação de emergência de segurança, vamos dizer que um adolescente é ameaçado por uma facção, e se ele for descoberto e a facção quiser entrar? Então, não tem nenhum aparato de segurança dentro de um abrigo ou então o próprio adolescente já tem um perfil que às vezes já é de envolvimento com ato infracional, então, ele tem um comportamento que causa uma série de distúrbios dentro daquela unidade, então, atrapalha também o trabalho com outros (Defensor(a) Público(a)).

[...] por exemplo, medicação, isso é uma grande preocupação com a gente que é a “ritalinização” dos abrigos. As crianças estão tomando Ritalina, estão tomando Gardenal sem necessidade, Haloperidol que é um medicamento Antipsicótico que se dá e se distribui, assim, numa facilidade para essas crianças que a gente não sabe o que vai fazer com o cérebro dessas crianças, e muitas vezes é sem necessidade, é só para acalmar essas crianças, né? Isso é uma outra discussão que a gente pode falar agora sobre isso, mas, enfim [...] Porque a gente tem aquele laudo, por exemplo, que eu falo que é complicado laudo médico, porque às vezes, está lá assinado por um médico, mas você tem que ver o que? Que é um médico do SUS numa cidade do interior que ele levou essa criança, quem levou essa criança lá, geralmente foi a funcionária do abrigo que não aguenta mais o menino pintando o sete. Aí o médico pergunta assim, “como é que ele é?”, “não tem jeito, não para quieto”, óbvio que não para quieto, ele foi tirado da casa dele, um ambiente que é totalmente diferente, “ah, e ele aprende?”, “aprende nada, é burro”. Enfim, no final ele sai de lá com uma receita, até talvez um laudo para BPC [Benefício de Prestação Continuada] alguma coisa assim e está o “carimbão” marcado na testa da criança. Então, se a gente pudesse ter acesso, a corregedoria já puxaria direto de cada estado dentro do sistema, “olha, tem um laudo, será que está bacana?”, por que que tanto... você poderia trabalhar com

estatística, por que tem tantas crianças tomando Ritalina? Por que tantas crianças estão tomando isso? (Integrante de uma CEJA/CEJAI).

Porque é muito difícil, assim, eu vou ainda não viu um casal que se interessa por uma criança de 7, 8 anos de idade, eu acho que essa questão da noção eu acho que a gente ainda tem que melhorar um pouco, porque a gente chega nesses abrigos são muitas crianças que estão aptas para adoção, e estão lá e muitas vão ficar lá até completar os 18 anos, para mim é bem difícil entender (Promotor(a) de Justiça).

Ainda que os desafios citados não sejam exclusivos das unidades institucionais de acolhimento, a prioridade do acolhimento familiar sustenta-se na compreensão de que no lar e no contato com a família; crianças e adolescentes têm o bem-estar e os vínculos afetivos favorecidos. Em face dessas questões, interlocutores(as) ponderaram a importância de programas alternativos aos acolhimentos institucionais, como as famílias acolhedoras.

As famílias acolhedoras são incumbidas de garantir o acolhimento e a proteção de crianças ou adolescentes afastados de suas famílias por meio de medida protetiva até que retornem às famílias de origem ou sejam encaminhados para adoção. O acolhimento familiar pode apresentar benefícios para a proteção da criança que se encontra afastada de sua família, como também pode apresentar obstáculos e dificuldades em relação ao acolhimento em unidades especializadas. Nas entrevistas foram mapeadas algumas percepções sobre esses serviços. A seguir, destacam-se alguns exemplos provenientes de entrevistas em diferentes regiões do país.

[...] a casa de acolhimento, por melhor que esteja a estrutura e a equipe que atenda a criança ou o adolescente que venha a ser acolhido, não é uma família, não é a família da criança nem qualquer outra família que venha a acolher. É uma instituição pública com as qualidades e os defeitos de uma instituição pública, com a frieza também. Assim, não tem, não é uma família que vai acolher, mas é uma forma de a gente tentar tirar a criança daquela situação de risco. Logo, o que eu tento é isolar, ah, não tem nenhum outro familiar que possa acolher, nenhuma tia, nenhuma prima, nenhuma avó e não existindo, ou se a situação de risco for grave o suficiente para a gente não poder esperar essa pesquisa, aí sim o acolhimento (Promotor(a) de Justiça).

Eu não gosto de levar a criança para institucionalizar, eu acho muito traumatizante, mas pela sociedade que eu conheço e pelo programa que eu já conheci de criança de Família Acolhedora, a nossa sociedade ainda não está pronta para ter Família Acolhedora, tem que passar, é um processo longo, mas é um sonho levar umas crianças para que outras famílias possam cuidar e elas não fiquem institucionalizadas, abrigadas, ou nesse estilo de orfanato (Integrante do Conselho Tutelar).

Então, assim, eu te falando pelo que eu leio, pelo que eu converso, pela orientação da nossa equipe técnica do MP, a Família Acolhedora é preferível ao acolhimento institucional por “n” razões. Aquela questão de você... já conversei com um adolescente uma vez que ele sentia, ele disse para mim, que ele se sentia, na escola, rejeitado por que começaram a falar, “ah, fulano mora num abrigo”, então, quando eles começam a crescer um pouquinho e a entender mais as coisas, querem ter uma casa, ainda que seja uma casa provisória, que ele sabe que aquilo não é uma família que ele vai

morar ali, mas para sentimentos da criança... eu não sou técnico, eu estou te falando na minha percepção, principalmente, conversando com os adolescentes que sem dúvida é melhor você estar numa casa [...] Mas, da ótica da criança, partindo do pressuposto que essa família foi bem escolhida dentro de critérios racionais, direitinho, independente da condição social dessa família acolhedora, não tenho dúvida que é preferível ao acolhimento institucional não (Promotor(a) de Justiça).

Apesar de existir entre os(as) pesquisados(as) a ponderação hegemônica de que esse Programa pode causar menos danos aos meninos e às meninas, sobretudo aos que estão na primeira infância, grande parte dos municípios das comarcas pesquisadas não implantaram essa política. Conforme dados do Censo Suas 2019, analisados no Diagnóstico, apenas 361 municípios brasileiros declararam possuir esse serviço (CNJ, 2022b).

Segundo Juíz(a) entrevistado(a), “esse Programa deveria ser implantado em todos os municípios, porque minimiza os danos dos acolhidos”. De acordo com o(a) magistrado(a) em questão, grupos de irmãos, às vezes separados por políticas de acolhimento que *dividem* meninos e meninas por gênero, têm a chance de ficar juntos caso sejam encaminhados para essas famílias acolhedoras. Além disso, aqueles que estavam isolados da convivência familiar e comunitária, em razão de medidas restritivas impostas em face da pandemia de covid-19, teriam mais chances de manter relações sociais, atenuantes dos efeitos do confinamento social. Em suas palavras:

Do meu ponto de vista, deveria ter em todos os municípios, porque o que a gente observa muito na questão dos irmãos, eles são separados por sexo, os meninos eles vão ficar... Em [nome da localidade] eles ficam separados das meninas, tem uma casa de acolhimento para cada um. Isso é muito complicado, na pandemia isso se agravou, porque as visitas foram dificultadas, o contato era todo virtualizado, então é muito complicado mesmo (Magistrado(a)).

Os resultados de campo também demonstraram que mesmo naquelas cidades em que a proposta está ativa, há poucas famílias cadastradas que “demonstram” desejo de participação, sendo esse um dos desafios da implementação do programa. Sobre os motivos dessa pouca adesão, há “explicações diversas”. De acordo com Defensor(a) Público(a), cujo trabalho é desempenhado em comarca na região sul do país, há razões que podem ser locais e outras gerais. No que tange às questões específicas de sua localidade, esse(a) profissional atribui que o Programa não foi “bem-sucedido” em razão de “equivocos em implementações anteriores, quando na comarca não havia um Juiz Titular especializado em Infância e Juventude”. Em face disso as crianças passavam longos períodos, dois ou três anos, com as famílias acolhedoras. Esse fato provocou impacto nos grupos cadastrados, levando-os a desistir da escolha de fazer parte desse Programa, em razão da morosidade decisória sobre os destinos dos(as) acolhidos(as).

No que diz respeito às questões gerais, segundo dados de campo, a dificuldade para conseguir “adesão” de pessoas ao Programa se deve a uma “questão cultural”. Dito de outra forma, paira nesse cenário a ideia de que as famílias brasileiras têm “dificuldade de receber”

meninos e meninas em casa, sem que sejam transformados em filhos(as). Por essa razão, esse instituto é “confundido com a adoção”. À luz dessa ponderação o(a) Defensor(a) antes citado(a) pondera que:

para conseguir uma maior adesão de famílias [haveria de ser] necessário trabalhar a diferenciação entre acolhimento e adoção. As famílias pensam muito ainda que ter uma criança para cuidar, tem a única finalidade de adoção. Talvez não tenham aquela consciência de que é um serviço importante, de que o apego vai existir, mas que ela pode participar futuramente da vida da criança sem ter o viés de adoção, essa intenção de adoção. Esse é um trabalho que é difícil, a gente conseguir sensibilizar as pessoas de ter esse lado um pouco mais altruísta (Defensor(a) Público(a)).

Fundamentada em perspectiva semelhante, Promotor(a) de Justiça afirma que o pouco “sucesso” se deve ao que chamou de “mistura de vínculos”. Segundo disse: “a família acolhedora, às vezes, se confunde com adoção, às vezes, as pessoas criam muito afeto com a criança. Daí tem que devolver a criança ou para a família adotiva devidamente cadastrada ou então para a família natural, família de origem”.

Importante considerar, de acordo com a antropóloga Françoise Ouellette (2000), que as sociedades ocidentais estão organizadas por um arranjo de família consanguínea, baseado num modelo exclusivo de filiação que estabelece que o indivíduo não pode ser filho de mais de um pai e de uma mãe. É possível supor que esse sentido esteja presente entre os cadastrados que, ao receberem as crianças para acolherem-nas, ao invés de compreendê-las como pessoas que chegam em suas casas por fazerem parte de uma política de assistência social, entendem-nas como filhos(as).

Uma vez que a multiparentalidade não é algo comum, as famílias acolhedoras passam a se ver como os “pais substitutos”. Há que se considerar que, mesmo que essa hipótese seja verificável, a responsabilização das famílias por essa “mistura de vínculos” é algo que precisa ser repensado. Menos do que uma consequência exclusiva dessa simbólica do parentesco, essa confusão pode ser resultado do pouco preparo fornecido pelos agentes de estado a esses grupos cadastrados no Programa.

Na linha dos desafios encontrados na implementação dos SAFs, houve interlocutores que mencionaram o interesse das famílias cadastradas no subsídio financeiro que pode ser ofertado. Conforme dados do Censo Suas analisados na pesquisa quantitativa do Diagnóstico, em 2020, 98,85% dos serviços que possuíam crianças na primeira infância realizaram repasse financeiro às famílias acolhedoras. Segundo as análises, o valor médio no cenário nacional repassado às famílias foi de R\$ 896,91 em 2019¹¹ (CNJ, 2022b).

11 Em 2020, não houve retorno das respostas quanto ao valor que foi repassado as famílias (com hipótese de ser um possível erro no banco de dados). Em vista disso, as análises sobre os recursos financeiros foram com base nos valores declarados ao ano de 2019 (CNJ, 2022b).

Em campo, percebeu-se tom de crítica ligado ao possível interesse monetário envolvido quando as famílias se voluntariam para abrir as suas portas ao programa. Para contextualização dessa crítica, é relevante destacar primeiramente o perfil descrito dessas famílias acolhedoras por um(a) interlocutor(a).

[...] São famílias muito simples, mas que geralmente têm um nível de organização melhor do que a família de origem da criança. Eles moram em bairros simples, tem algumas que moram até nos mesmos bairros das famílias... não que a criança vá ficar em um mesmo bairro [...] (Integrante do Poder Executivo).

Sem reconhecer o perfil dessas famílias e que o acolhimento de mais uma pessoa no ambiente doméstico é oneroso, a sugestão de um(a) dos(as) entrevistados(as) seria a suspensão do auxílio. Sua compreensão é de que muitas famílias utilizam desse espaço como uma maneira para complementar a renda, mas não possuem o real interesse em dar o acolhimento adequado para aquela criança. Deste modo, esse também é um tema perpassado por juízos de valor dos atores.

Eu acho que seria ideal sim a família acolhedora, mas sem nenhum tipo de subsídio. Você quer entrar? Como forma de apadrinhamento afetivo. Quer entrar? Tudo bem, a criança vai ficar determinado tempo na sua casa. Você pode acolher até duas crianças, três crianças, só que é por sua conta, é por amor à causa. Se fosse nesse molde funcionaria muito bem, mas como tem esse auxílio, que não é pequeno, e que tem mais outras vantagens... por exemplo, aqui em [nome da localidade], eles têm prioridade na saúde, na educação quando estão na família acolhedora e ainda tem um auxílio pecuniário que hoje é de [valor]¹², é um auxílio bom. Tem um casal aí, por exemplo, que tem três ou quatro crianças em casa. Faz a soma, daí eu pergunto para você: eles gastam esse valor com as crianças efetivamente? Não gasta, não. As crianças passam necessidades, elas adquirem vícios diferentes, situações, modos de agir diferente. Por exemplo, tem criança que vem da família acolhedora que foi para lá muito pequena e que vem para adoção definitiva... Estou sendo bem realista... com vício em álcool. Nós temos o caso de uma criança que passou dois anos com a mesma família acolhedora aqui em [nome da localidade] e que não pode ver uma lata de cerveja na frente. [...] Então é uma situação complicada e geralmente quem entra nesse sistema são pessoas com uma renda mais baixa e que se utilizam disso para complementar sua renda (Integrante de Organização da Sociedade Civil).

Um ponto que apareceu no relato anterior e que se fez presente em outras narrativas, diz respeito ao número de crianças em famílias acolhedoras simultaneamente. Cada família pode abrigar uma criança ou adolescente por vez, exceto quando se tratar de grupos de irmãos. Porém, foi identificado que isso pode não estar sendo cumprido:

A família acolhedora... nós temos um problema seríssimo com ela porque a legislação limita o número de crianças a permanecerem em determinada família, o tempo

12 Considerando que o valor do repasse financeiro não é padronizado no cenário nacional, o valor mencionado pelo(a) interlocutor(a) foi omitido da citação em razão da eventual possibilidade de se identificar a localidade e, por sua vez, o(a) entrevistado(a).

que essas crianças deveriam ficar e isso não acontece. Elas ficam por mais tempo do que deveriam. Mais crianças do que deveriam vão para mesma família e as pessoas só entram no sistema de família acolhedora, no programa, pela vantagem pecuniária que elas recebem por cada criança. Isso daí é fato. A gente já comprovou enquanto grupo (Integrante de Organização da Sociedade Civil).

Uma outra observação notada em campo e que se revela importante para avaliação da eficácia de implementação do Programa Família Acolhedora diz respeito à rotatividade de famílias e à devolução das crianças acolhidas. Foi relatado que podem ocorrer quebras no acompanhamento psicoterápico da criança justamente pelas mudanças de famílias ou pela própria devolução da criança.

Ao invés de o programa ligar aqui falando que precisa de psicoterapia, não, eles resolvem, retiram e colocam na outra, ou precisou de uma vaga ou uns negócios assim, né? Ou a mãe acolhedora não aguenta mais, ou eles fazem essa troca de família acolhedora para gestão de conflito, né? Porque as famílias acolhedoras espanam, né? São casos gravíssimos, casos de a criança estar com surto psicótico às vezes, com a sexualidade muito aflorada, então, acontece de ir para a sexualidade das crianças e elas vão para as outras crianças das famílias, daí tudo isso (Integrante do Poder Executivo).

Então, isso é um problema, eu já tive problema com a Família Acolhedora, para tu ter uma ideia, Família Acolhedora de não querer devolver a criança e o próprio corregedor determinar que eu devolvesse e tive que cumprir (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Alguns interlocutores, ao refletirem sobre os limites da política de acolhimento, pontuam a importância da tentativa de permanência das crianças em suas famílias de origem, por meio da guarda em família extensa. A seguinte passagem de entrevista exemplifica essa perspectiva.

Antes de partir para a institucionalização das crianças, tentar inseri-las em favor de membros da família extensa, de parentes. A gente faz aqui esse trabalho de colocação nas mãos de parentes, de familiares extensos, para evitar mesmo a institucionalização e para que ela fique no grupo familiar (Magistrado(a)).

Como maneira de fortalecer essa possibilidade, os(as) interlocutores(as) também mencionam a “guarda subsidiada provisória para a reintegração de crianças e adolescentes em suas famílias extensas”. Conforme relata um(a) promotor(a) de justiça, trata-se de programas que podem ser criados pelos municípios, visando “fortalecer as famílias extensas para que possam acolher aqueles que foram afastados da família nuclear”. Uma vez que no Programa Família acolhedora os familiares dos pais e mães de origem não são contemplados, a “guarda subsidiada em família extensa” é uma proposta que os insere nessa política protetiva. Enquanto para as famílias acolhedoras é facultativo o repasse de recursos (BRASIL, 1990, Art. 34, § 4º), na modalidade de “guarda subsidiada” essa assistência está inerente, como o próprio nome sugere, embora muitas vezes a guarda em família extensa não conte com esse subsídio. Avaliando essa possibilidade, um(a) Promotor(a) de Justiça expõe.

Na guarda subsidiada temos uma criança, o Joãozinho. O Joãozinho está em situação de risco, e ele iria para o abrigo, ele iria para o acolhimento institucional, por exemplo. Só que nós encontramos uma família extensa, encontramos a vó, aqui na zona rural de [localidade], passando fome. Essa vó ama esse neto, tem afetividade, tem afinidade e ela fala que aceita ficar com o neto, ao invés dele ir para o abrigo. Só que ela está passando fome, tem como eu receber uma bolsa auxílio? Tem, a constituição permite, o estatuto permite, mas ninguém cria. As leis municipais não criam esse benefício. Só precisamos de leis municipais (Promotor(a) de Justiça).

Desse modo, assim como os programas de família acolhedora, a guarda subsidiada em família extensa também precisa ser mais difundida no cenário nacional. Em que pese todos os desafios aqui postos sobre os diferentes tipos de acolhimentos, cabe reforçar a relevância desses serviços. As crianças e os adolescentes têm essas instituições e famílias como pontos de segurança quando estão expostas a situações de riscos e violação de direitos muito graves. Trata-se de medidas importantes para a proteção e a garantia de seus direitos anteriormente violados. As falhas se evidenciam, porém, os benefícios apresentados pelo contato com uma família e/ou por uma equipe dedicada e integrada tendem a ser superiores.

3.4 REINTEGRAR OU DESTITUIR: DEBATE SOBRE DESTITUIÇÃO DE PODER FAMILIAR E INEFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REINTEGRAÇÃO¹³

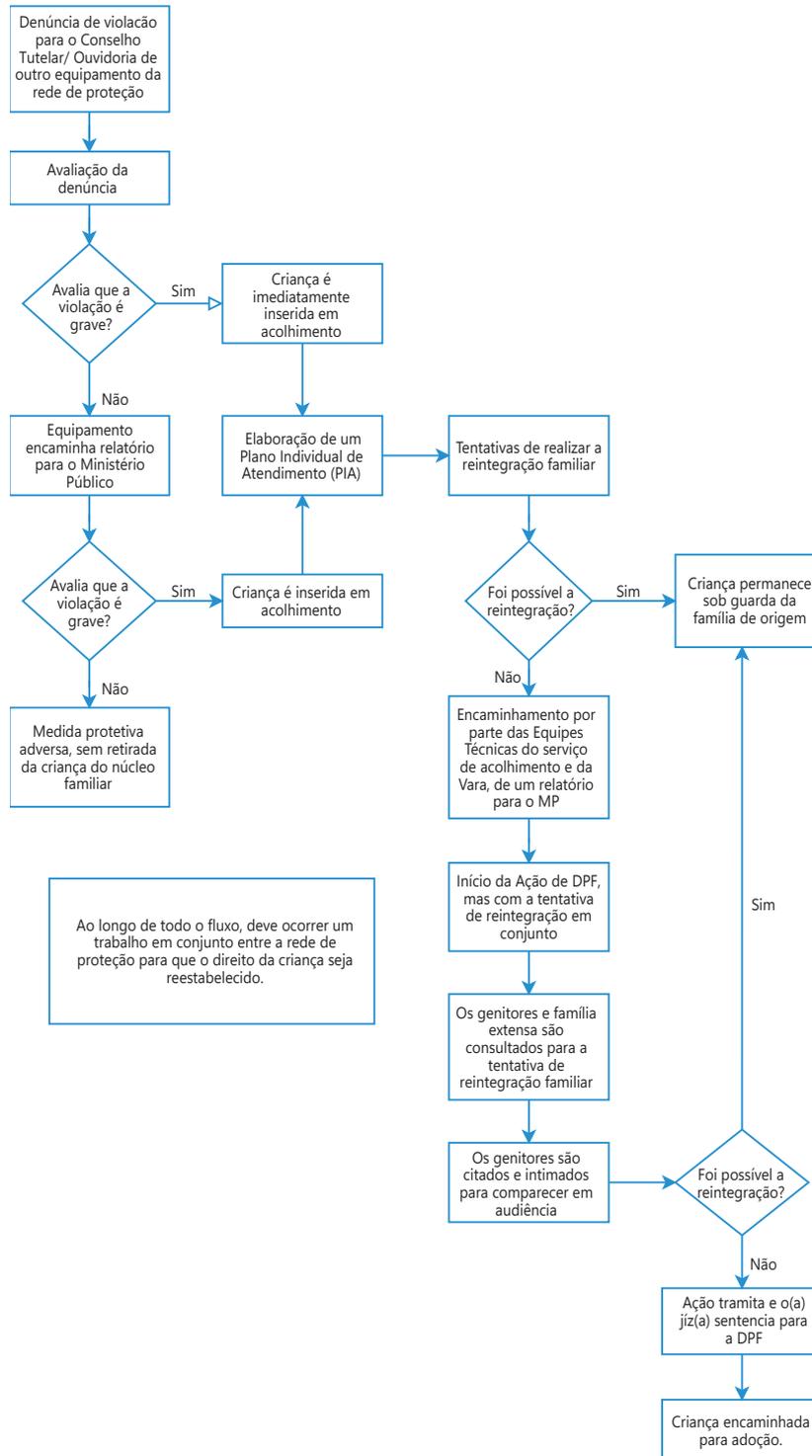
Uma vez decidido pelo acolhimento, inicia-se um processo em que, ao final, irá se decidir pela reintegração ou DPF daquela criança que, no segundo caso, deve resultar em um processo de adoção.

O Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002) em seu art. 1.638 e o ECA (BRASIL, 1990) apresentam as hipóteses que ocasionam a DPF, tais como: castigar imoderadamente o(a) filho(a); deixar o(a) filho(a) em abandono; praticar atos contrários à moral e aos bons costumes e incidir, reiteradamente, nas faltas previstas no artigo antecedente. Além disso, o ECA reforça a obrigação dos responsáveis em cumprir os deveres como os de guarda, sustento e educação aos(às) filhos(as) menores de idade.

Durante as entrevistas, buscando identificar eventuais irregularidades no processo de DPF e adoção que pudessem colocar crianças em situação de vulnerabilidade e de perda de direitos, o tema da ruptura de vínculos foi amplamente discutido. Analisando todas as entrevistas, conforme a Figura 2, foi construído um fluxo narrado como ideal, em um primeiro momento, quando questionados sobre um processo de DPF.

¹³ Uma versão prévia desta seção foi publicada no relatório antecessor (CNJ, 2022a) como “4.3 A manutenção ou ruptura de vínculos: controvérsias em torno do ‘princípio do melhor interesse da criança e do adolescente’ a partir da pesquisa qualitativa”.

Figura 2 Fluxograma padrão dos processos de reintegração ou destituição do poder familiar, relatado na pesquisa de campo



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Diante do fluxograma apresentado na Figura 2, deve-se elucidar que essas etapas conformam um padrão e que apareceram, em certa medida, nas entrevistas da pesquisa de campo. Contudo, as narrativas também apresentaram questões que fogem ao que preconiza as normativas e as práticas recomendadas em uma DPF. Ao longo desta seção e em outros capítulos deste relatório será possível apreender algumas irregularidades.

Para levantar elementos sobre esse tema, entre outras questões, no geral os(as) respondentes da pesquisa foram inquiridos com a pergunta: “Até quando o Estado deve tentar uma reintegração?”. Buscava-se compreender como percebem a prioridade para reintegração e, em suas práticas, qual seria o limite das tentativas de reintegrar. De modo recorrente, os(as) interlocutores(as) responderam que, em termos formais, há o privilégio das “famílias de nascimento” quando a questão é julgar ações de suspensão ou destituição do poder familiar. Segundo disse um(a) defensor(a) público(a) entrevistado(a):

O Estatuto e a Convenção de Haia são muito claros em dizer sobre a excepcionalidade do afastamento da criança da sua família natural. Isso também por razões sociais, econômicas e, também, biológicas [...] (Defensor(a) Público(a)).

Conforme dito por um(a) juiz(a), importante nessas situações é acionar, por meio do apoio do Ministério Público, as redes de proteção para que “possam acompanhar a criança e seus pais”. Nessas situações, somente “caso não haja uma eficácia na ação das redes de proteção, a Promotoria passa a atuar diretamente nos casos, para a institucionalização da criança”.

Diante de todo o esforço que costuma ser empreendido e dos direitos das crianças e das famílias, diversos(as) profissionais responderam que o rompimento dos vínculos é uma das decisões mais difíceis de todo o processo na área. A seguinte passagem de entrevista com um(a) conselheiro(a) tutelar é bastante representativa dos dilemas que enfrentam nessa seara.

É angustiante às vezes para nós porque temos uma compreensão que essas crianças deveriam permanecer com suas famílias. Elas não deveriam ser acolhidas, esses pais não deveriam ser destituídos, mas a gente encontra barreiras em relação a rede, de atender essas famílias, de dar um suporte, fortalecer. Então isso às vezes para nós se torna angustiante. “A última não tem mais solução... tem que acolher, tem que afastar aquele filho dessa mãe ou desse pai”. Então a gente passa muita angústia nessas decisões [...] A gente já chegou a discutir que dentro da rede tem feito o caminho inverso, né? Ao invés de trabalhar e fortalecer para não acolher, a gente tem feito o caminho que é acolher para a rede e poder acompanhar a criança e família (Integrantes do Conselho Tutelar).

O ato de ressaltar a relevância da atuação intersetorial de forma a evitar a suspensão de poder familiar, assim como o ajuizamento das ações de destituição, é algo manifesto por diferentes integrantes da pesquisa. Nesse sentido, representantes do sistema de justiça e participantes da rede protetiva costumam apresentar perspectiva semelhante quando a

questão é pontuar a idealidade da manutenção de crianças em suas famílias de nascimento, por meio de políticas que visam assisti-las e apoiá-las.

A esse respeito, alguns(as) dos(as) entrevistados(as) narraram iniciativas existentes em suas comarcas cujo propósito é o suporte a esses núcleos familiares. Há projetos isolados voltados às “famílias entendidas como possuidoras de potencial para reintegração”, como o descrito a seguir por dois(as) assistentes sociais de uma das instituições de acolhimento que compuseram a pesquisa. Segundo eles(as), na instituição onde atuam há uma iniciativa dessa ordem.

Por meio do Projeto [nome do projeto] a equipe trabalha com todas as famílias que têm potencial de reintegração e com as famílias das crianças reintegradas. É um encontro mensal e esse encontro acontece aqui na instituição mesmo. São abordados vários temas que elas trabalham com essas famílias: o fortalecimento de vínculo, de convivência comunitária e tantas outras questões relacionadas a proteção da criança, a violação do direito e tudo mais. Então eu vejo que esse trabalho que elas desenvolvem fortalece muito o trabalho que é realizado com as famílias e nisso, também, elas conseguem identificar várias fragilidades nas famílias, sempre orientando, encaminhando pra rede de atendimento, traçando planos pra cada família especificamente dentro de suas necessidades. (Assistente Social).

Em sentido semelhante, ressalta-se a afirmativa de um(a) assistente social judiciário(a) sobre a atuação do setor técnico das Varas da Infância e Juventude, assim como os outros parceiros da rede protetiva, em situações que envolvem a suspensão de poder familiar. De acordo com essa técnica:

mesmo quando há o processo de destituição familiar em curso, a rede continua trabalhando para que a família possa restabelecer o poder familiar sobre a criança. [...] Depende muito da família, se ela dá conta de atender o que está sendo proposto pela rede de proteção. [...] Se a gente percebe que existe ali uma potencialidade de uma capacidade de conseguir minimamente de dar conta, a gente vai investir naquela família, e se a gente percebe que a família abandona, que a gente liga, vai atrás, faz busca ativa e a família não vem atrás da criança, ou até que a família vai, dá um primeiro passo, mas depois recua, aí a gente acabava vendo que realmente a gente não vai conseguir a recolocação (Assistente Social).

Não obstante, ainda conforme o que foi discutido na seção anterior, nota-se que na ausência de estruturas de Estado que possam atuar nas famílias com vulnerabilidades sociais, a rede tende a buscar o acolhimento institucional como medida que facilitaria o acompanhamento daquelas crianças. A seguinte passagem de entrevista é certa em descrever essa realidade.

Eu acho que tem aquele tempo que demora para se criar uma convicção de se a família tem ou não a capacidade de proteger aquela criança, né? Em muitas situações tem a manifestação de interesse da família, “não, queremos”, e as condições de proteção não se observam. Daí você tem talvez a atuação da rede que aqui é muito sobrecarregada, não tem condições de fazer um acompanhamento, uma interven-

ção sistemática com as famílias. Acho que cada profissional é responsável por 80 famílias, uma coisa absurda, que eles não tem como fazer um acompanhamento mais eficaz e mais eficiente e que poderia gerar uma informação, se fosse mais sistemático, talvez poderia até gerar essa convicção de que a família tem essas condições antes... que, às vezes, a intervenção da rede ela é solicitada de novo, ela faz uma visita só de coleta de dados, não de intervenção, então ela fica sempre relatando como que a família está e ainda... “ah, ela está assim”, daí passa um tempo e eles não fizeram a intervenção porque também não puderam, porque estão sobrecarregados, vem um ofício judicial, eles voltam lá aí relatam, “ah, agora está assim”. Está assim, mas a família está desassistida, ela está aleatoriamente seguindo o rumo dela sem uma devida intervenção. Eu acho que demora para se produzir uma ideia de que é assim, deve-se fazer uma destituição e encaminhar a criança para adoção (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Dessa forma, com relação à decisão de reintegrar ou destituir uma criança, foi possível identificar ao longo do campo que, na ausência de estruturas e políticas públicas que poderiam enfrentar as questões de vulnerabilidades que acometem mães e pais de nascimento, o Judiciário opta pelo acolhimento e em muitos casos pela posterior DPF.

Chama atenção, ainda, para o fato de não ter aparecido em algumas localidades a mobilização do Ministério Público em cobrar ações do Poder Executivo quando identificadas omissões e precariedades da rede de proteção à criança e adolescente. Esse quadro é ainda mais traumático quando envolve mães e pais com problemas de saúde mental e com uso abusivo de álcool ou outras drogas. Em que pese, o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e o CAPS álcool e outras drogas (CAPS AD) tenham sido citados em várias entrevistas como um importante equipamento para acolher esses casos, o que temos ainda são municípios com instituições que não conseguem proporcionar que pessoas com problemas de saúde mental tenham garantidos os seus direitos de cuidar de seus(as) filhos(as), como é possível apreender da seguinte passagem.

Enfim, a gente dá um prazo, geralmente, de meses faz o encaminhamento, inicia o tratamento, vamos ver como é que vai ser a adesão, mas se deu um prazo de 6 meses, 3 meses, 6 meses e não está tendo resultado, a gente vai sempre ponderando a questão da idade da criança. Mas, assim, a gente já teve, por exemplo, casos extremos, né? A gente já teve uma criança que ficou no acolhimento três anos. Nasceu, foi para o acolhimento, ficou no acolhimento três anos, talvez uma das situações mais difíceis que a gente já trabalhou, porque a genitora, ela tinha um transtorno mental grave e ela sozinha não conseguia cuidar dessa criança, só que ela tinha um vínculo afetivo fortíssimo com essa criança. Ela ia em todas as visitas, ela não tinha rede de apoio, ela não tinha nenhum familiar que pudesse ajudá-la a ficar com esse filho, ela não tinha, a gente não tem em [identifica o município] nenhum acolhimento, a gente não conseguiu, para que ela pudesse ficar acolhida com esse filho, morar num abrigo, numa unidade, para que ela pudesse cuidar com assistência. Enquanto a gente pode tentar cutucar para ver se a gente dava um suporte para essa mulher ficar com essa criança, porque não é justo por ela ter uma situação, uma questão grave de saúde mental, ela não poder cuidar desse filho que ela tanto amava. Só que a criança foi chegando nos três anos e a gente não via saída e aí a

gente, assim, você... então, cada caso é único. Três é muito tempo para uma criança, mas com 3 anos você ainda consegue família. Então, o que a gente pode tentar para que ela ficasse com essa genitora, a gente tentou e não foi possível [...] (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Tal compreensão crítica e reflexiva também pode ser demonstrada em trechos de entrevistas feitas com dois(as) magistrados(as), ao abordarem as razões que levam a uma ação de destituição de poder familiar. Segundo um(a) deles(as), o motivo predominante para que haja destituição do poder familiar, em suas palavras, é a “ineficácia de políticas públicas para a assistência de famílias menos favorecidas quanto ao suporte diante de suas necessidades/vulnerabilidades como o abuso de álcool e/ou drogas”. Fato que, “[os(as)] incapacita ou prejudica para o exercício da parentalidade”. Desse modo, problemas de saúde mental e uso abusivo de álcool e/ou outras drogas aparecem, recorrentemente, como questões que afetam o cuidado das crianças.

Em sentido semelhante, outro(a) magistrado(a) que compôs o escopo da pesquisa pondera que alguns pais e mães foram separados(as) de seus(as) filhos(as), porque não aprenderam a cuidar ou não puderam aprender. Trata-se de pessoas que se tornam pais e têm suas vidas marcadas por um “histórico geracional de negligência, violência intrafamiliar e carências diversas”. E, assim como os(as) seus(as) genitores(as), essas pessoas estão “desprovidas de assistência social pela deficiência das políticas públicas, tornam-se usuárias de álcool e outras drogas” e com isso acabam impossibilitados de exercer a relação parental.

Diante do debate sobre o uso de entorpecentes pelos(as) responsáveis pelas crianças, cabe destacar que, de acordo com os dados da pesquisa quantitativa, a dependência química ou condição alcoólista se configura como o quarto motivo mais frequente de acolhimento, totalizando 8,6% dos casos de crianças acolhidas. Além disso, 1% das crianças acolhidas também é institucionalizada em razão de “uso abusivo de drogas/álcool”. Juntos, esses percentuais configuram quase 10% dos motivos de acolhimento de crianças no Brasil. Além de ser um motivo frequente de acolhimento, as situações que envolvem “pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoólistas” são aquelas com maior celeridade dos processos de DPF, apresentando um tempo mediano de 25 meses. A título ilustrativo, os demais motivos com processos mais céleres são ‘negligência’, com tempo mediano de 32 meses e “abandono pelos pais ou responsáveis” com mediana de 37 meses. Esses foram alguns dos resultados encontrados com as análises das informações do SNA na pesquisa quantitativa deste Diagnóstico (CNJ, 2022a) e que, assim como os achados da pesquisa de campo, também reforçaram a necessidade de políticas públicas de atenção psicossocial às famílias que, em regra, não contam com recursos próprios para o acesso a esse cuidado.

De maneira geral, os resultados expostos nesta seção apresentam em seu cerne o fato de que a situação de pobreza compõe a realidade do montante esmagador de famílias que têm suas crianças destituídas do poder familiar. Em outras palavras, são as famílias pobres que “perdem” seus(as) filhos(as) para o Estado e para outras famílias. O ECA é explícito ao

prescrever como prioridade a permanência na “família de origem” assim como em desconsiderar a pobreza como razão para destituição do poder familiar (BRASIL, 1990). À luz desse entendimento e de uma perspectiva sobre “justiça social”, alguns(as) profissionais evitam responsabilizar esses grupos por suas mazelas, procurando compreender as populações vulneráveis como “vítimas” da ineficácia das políticas públicas. Contudo, esse fato não impede que essas populações continuem sendo separadas de seus(as) filhos(as). Essa realidade se agrava em situações de intersecções de vulnerabilidades, como nos casos de povos e comunidades tradicionais. A esse debate se dedica o próximo capítulo.

4. POPULAÇÕES À MARGEM DO ESTADO: VISÕES AMBÍGUAS E ESFORÇOS CONTRADITÓRIOS

Neste capítulo, serão discutidas questões referentes ao perfil da população que tem sua vida atravessada por processos de suspensão e destituição do poder familiar. Na primeira seção, aborda-se o debate em torno da situação de pobreza desse público e as controvérsias a respeito das motivações para as ações de rompimento dos vínculos, especialmente no que concerne a imprecisão da noção de negligência. Na segunda, destacam-se evidências atinentes à violência institucional e atenção à primeira infância em casos que envolvem famílias de povos e comunidades tradicionais, especificamente, indígenas e quilombolas.

Desse modo, este capítulo concentra o debate sobre populações que se encontram à margem do Estado, compreendidas, de maneira objetiva, como “pessoas consideradas insuficientemente socializadas no quadro da lei” (DAS; POOLE, 2008, p. 24, tradução nossa) e com “histórias de exclusão” (DAS; POOLE, 2008, p. 26, tradução nossa). Ao mesmo tempo, em uma perspectiva alternativa ao paradigma de definição de Estado, são populações cujas práticas modelam as políticas de regulação e disciplinamento desse conjunto de instituições públicas (DAS; POOLE, 2008). Ainda que não se aprofunde uma discussão teórica baseada na noção de populações à margem do Estado neste produto, a referência a esse conceito alude à maneira como se podem percebê-las, não meramente como excluídas, mas constitutivas das práticas do Estado. As ações que envolvem suspensão e destituição do poder familiar são parte subjacente disso.

4.1 POBREZA E NEGLIGÊNCIA: SEUS LIMITES E CONTROVÉRSIAS

Como já sugerido, as situações de vulnerabilidade socioeconômica marcam profundamente a temática a qual se dedica este estudo. Nesse sentido, a despeito de se dedicar uma seção específica para o debate sobre como a situação de pobreza conforma a realidade das famílias que estão sujeitas às ações de suspensão e destituição do poder familiar, essa é uma realidade intrínseca aos assuntos abordados em todo o relatório.

Destacar esse debate em uma seção particular, no entanto, visa enfatizar a questão e demonstrar como é um elemento presente, mesmo que o ECA determine que “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar” (BRASIL, 1990, Art. 23), como já mencionado. Durante a pesquisa de campo, essa discussão apresentou diversas controvérsias, tais como a expressa no trecho a seguir:

O motivo principal é a pobreza, ela pode vir ligada ao uso de drogas, há algumas situações de negligência, a criança se machucou, a criança estava sozinha em casa, ah, o vizinho denunciou que a mãe saiu para trabalhar e a criança ficou sozinha em casa, eu já peguei um caso assim que era uma clara situação de falta de creche. E a primeira resposta que a gente tem do judiciário é acolher e quase não se fala das faltas ah, mas a criança deveria estar na creche, conseguir uma vaga, mas como? Existe uma culpabilização muito grande sempre dos pais [...] São famílias pobres. Nem sempre tem droga envolvida, nem sempre tem negligências, mas a pobreza está lá sempre (Defensor(a) Público(a)).

De forma análoga, destaca-se o seguinte depoimento.

A gente vive refletindo sobre isso aqui, a gente vive estudando, a gente tem essa prática aqui na nossa equipe de que o que adianta ter lá na lei que a carência, questão financeira, não justifica, carência de recursos não justifica a retirada de crianças, né? Está lá, claro, mas no final das contas quem continua sendo destituído? Quem continua perdendo seus filhos? São famílias de baixa renda, monoparentais, muitas vezes, principalmente envolvidas com o uso ou tráfico de drogas, né? Famílias com uma situação muito precária financeira, que não tem como acolher, família extensa que não tem como acolher o quinto, o sexto filho, o sétimo filho da mesma genitora e daí não tem mais jeito, deixa entregar. Assim, no final das contas é esse o perfil. São famílias de baixa renda, são famílias, geralmente, que não têm aquela organização familiar padrão, modelo. São famílias, entre aspas, mil aspas, “desestruturadas”, famílias envolvidas com o uso ou tráfico de drogas, famílias que não tem, geralmente, moradia fixa, renda, emprego fixo, são essas famílias que estão destituídas (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Pode-se afirmar que esses depoimentos críticos ao perfil de família que costuma responder a ações de DPF ocorreram com frequência considerável na pesquisa de campo. Não foram raros(as) os(as) entrevistados(as) que refletiram imperar uma culpabilização das famílias em situação de pobreza pelo Poder Judiciário e outros órgãos do sistema de garantia de direitos devido às situações a que estão expostas, ensejando a retirada de seus(as) filhos(as). De acordo com um(a) defensor(a) público(a) entrevistado(a):

Então, às vezes acontece sim, destituição do poder familiar de forma precipitada, principalmente a suspensão do poder familiar, é muito banalizado, ao invés de se ter um cuidado para evitar esse processo e esse ser, realmente, um último recurso, muitas vezes isso é usado de forma banalizada. [...] O pano de fundo que domina na destituição familiar é realmente a pobreza das famílias, não que isso possa ser causa, nem motivo suficiente para perda do poder familiar, mas é o que a gente vê na prática, se uma criança sofre violência numa família que não seja pobre necessariamente vai ter alguém da família que vai cuidar, vai ter um tio, vai ter uma tia, vai ter uma avó, e a essas crianças pobres, muitas vezes é negado um familiar que possa cuidar (Defensor(a) Público(a)).

Outras narrativas apresentaram-se carregadas de visão crítica sobre a questão e endossaram ser a pobreza ainda um motivo para a retirada de crianças de seu núcleo familiar. A esse respeito é possível destacar as ponderações de um(a) promotor(a) da infância e juven-

tude entrevistado(a), que reflete sobre a dificuldade de efetivação do art. 23 do ECA (BRASIL, 1990).

Nos casos de destituição do poder familiar que procedem na Comarca de [nome da localidade], a maioria dos casos tem como fator desencadeante a situação econômica, o empobrecimento da família [...]. Isso é um fator que causa desestabilidade na família. Conheço muito bem o Estatuto da criança, o artigo 23 que fala que o fator econômico não é um motivo por si só para se destituir. Então a gente tenta de todas as formas criar estratégias para a promoção da família (Promotor(a) de Justiça).

Para outros(as) entrevistados(as), menos do que a pobreza a “grande questão que envolve a destituição é a negligência no cuidado, falta de uma condição estrutural da família cuidar adequadamente”, conforme expresso por um(a) magistrado(a). Algo semelhante foi dito por um(a) promotor(a) da infância e juventude, conforme trecho seguinte.

Dentre as situações que mais ensejam a destituição do poder familiar, podemos apontar a negligência contumaz, maus tratos, abuso sexual, muitas vezes praticados no âmbito familiar, além das situações de uso abusivo de drogas, como o álcool e outras substâncias psicotrópicas dos pais (Promotor(a) de Justiça).

De fato, conforme os dados da pesquisa quantitativa deste Diagnóstico (CNJ, 2022a; 2022b), situações classificadas como “negligência” pelos atores do sistema de justiça compõem o motivo mais recorrente de acolhimento de crianças nos últimos anos. Em maio de 2021, conforme dados do SNA, 31,3% das crianças acolhidas estavam nessa situação por motivo informado como “negligência” no sistema (CNJ, 2022a).

Em algumas narrativas da pesquisa de campo, ficou clara a construção de um discurso de negligência com a criança atrelado às condições econômicas das famílias que passam por um processo de DPF. É importante destacar que esse discurso não apareceu quando os(as) interlocutores(as) foram questionados(as) sobre o fluxo processual, mas se sobressaiu quando inquiridos(as) sobre qual o perfil mais frequente dessas famílias, sugerindo que os atores precisam ser provocados a discorrer sobre o tema. A seguir, um exemplo.

Havendo condições financeiras, provavelmente já há condições culturais, condições educacionais, condições morais, não conheço estudos, mas parece que é quase que lógico de que quem tem mais condições econômicas tende a se organizar para que os casos não vão ao conselho tutelar ou que tenham uma solução jurídica. Inclusive, se contrata advogado, se resolve antes e não quer dizer que é feita à margem da lei, não, é feito dentro da legalidade e que infelizmente as pessoas que têm problemas hipossuficientes e econômicos, vamos dizer, relacionados com a vulnerabilidade econômica e isso leva vulnerabilidade social, invariavelmente elas têm problemas educacionais, culturais e uma série de outros fatores circunstanciais relacionados com drogadição... enfim (Promotor(a) de Justiça).

Nessa narrativa, fica evidente o discurso que atrela o sucesso de uma relação familiar com os(as) filhos(as) a melhores condições econômicas, como se houvesse necessariamente

te uma relação de causa e consequência dessa com questões culturais e morais. Em sentido complementar, as famílias empobrecidas são vistas como menos capazes de cuidar adequadamente das crianças. Conforme a literatura já reflete, a situação de vulnerabilidade socioeconômica das famílias muitas vezes é compreendida como um elemento que as incapacita para a criação de seus(as) filhos(as), o que acaba sendo traduzido como “negligência” (NASCIMENTO, 2012; BERBERIAN, 2015; MATA *et al.*, 2017).

Em contrapartida ao trecho de entrevista anterior, a fala de um(a) Defensor(a) Público(a) entrevistado(a) alude às diferentes possibilidades, conforme a classe social, de resolução dos problemas que envolvem genitores(as) e filhos(as), o que faz com que os casos das famílias mais favorecidas nem sequer cheguem ao conhecimento das unidades de justiça.

O que a gente vê chegar nas Varas da Infância são famílias pobres, não que isso não aconteça com outras famílias, é que tem outras soluções para isso, vai passar uma temporada na casa de outra pessoa, vai para o psicólogo, vai ter um suporte da família, inclusive, a violência sexual também, que acontece em todas as classes, mas, a gente sabe que a responsabilização ela tem uma classe social, tem um recorte de gênero, em um recorte racial (Defensor(a) Público(a)).

Vale ressaltar que, após a promulgação do ECA (BRASIL, 1990), com a substituição da Doutrina da Situação Irregular pela Proteção Integral, houve uma alteração nas formas de classificar e avaliar os pais e as mães de origem em âmbito da Justiça da Infância e Juventude. Segundo Fonseca e Cardarello (1999), houve um deslocamento de sentidos por meio da passagem do “problema socioeconômico” para a “negligência”. Por meio dessa alteração, a família pobre passa a ser responsabilizada pelas mazelas que porventura seus(as) filhos(as) sejam expostos(as), retirando assim a responsabilidade do Poder Público e das situações estruturais. Nessa seara, são os núcleos familiares pobres os responsáveis pelos “maus-tratos”, pelas doenças, pela mendicância, pela “desestruturação”, impossibilitando assim o pleno exercício de direitos de seus(as) filhos(as).

Apesar de a questão poder aparecer transfigurada na palavra “negligência”, é possível apreender da pesquisa de campo que a pobreza assim como a responsabilização dos grupos de origem por essa situação de vulnerabilidade social são razões de destaque para as ações de DPF. Nos termos de Fonseca (2018), a cada insucesso perante as tentativas de reintegração de poder familiar, a gestão da Justiça da Infância e Juventude produz “a prova irrefutável do caráter desnaturado irreversível das famílias de origem” (2018, p. 101).

Sendo assim, é possível compreender por que as populações que chegam às Varas e têm maior probabilidade de perder seus(as) filhos(as) são as famílias compostas, geralmente, por mulheres e suas proles, em situação de vulnerabilidade social e, com frequência, usuárias de drogas. De acordo com um(a) psicólogo(a) judiciário(a):

A gente tem uma questão aqui de pobreza muito séria! E aí eu acho que aí é que a gente falha nessa questão da atenção à primeira infância, porque se a gente não cuida dessas famílias, não têm saneamento básico, não têm acesso à educação, não

têm acesso à saúde... vai acabar parando aqui [na Vara da Infância e Juventude] cedo ou tarde [...] (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Essas pessoas, em maioria mulheres negras e sozinhas, ao terem suas “experiências de vida” (DAS, 2007) maternas analisadas pela administração da burocracia estatal, são compreendidas com base em valores e moralidades distintos de seu contexto social. Há, desse modo, um imbricamento de vulnerabilidades econômicas, raciais e de gênero em uma nítida expressão de como essa interseccionalidade (CRENSHAW, 1991) reverbera nos modos de cuidado das crianças e na vigilância do poder público dessas práticas. Crenshaw (1991) discute o conceito de interseccionalidade gênero-raça em um texto nomeado como “mapeando as margens”, o que faz referência ao fato de essas populações estarem social e economicamente marginalizadas, bem como alude ao título deste capítulo. Segundo um(a) defensor(a) que compôs a pesquisa:

Então assim, de um lado a gente percebe que há um rigor muito grande principalmente com relação às mães, porque a maioria dessas famílias só existe a mãe né. Os pais dessas crianças não aparecem, então as mães é que são taxadas de irresponsáveis, de inconsequentes de abandonar os filhos e essa responsabilidade nunca recai sobre os pais, ainda que, eventualmente, alguma criança tenha pai. [...] Então as famílias, elas são muito cobradas, muito responsabilizadas por não cuidarem dos filhos, por deixarem muitas vezes as crianças com pessoas que não cuidam, quando a gente sabe que nem acesso a creche elas têm. E nesse contexto que a gente está, com a pandemia as crianças não tão tendo acesso nem a creche. Então, com isso, não tem acesso sequer a alimentação (Defensor(a) Público(a)).

Conforme relatou outro(a) defensor(a), a vida dessas populações é gestada por “pessoas brancas e ricas, julgando pessoas pretas e pobres”. Tal ponderação remete às considerações produzidas pela antropóloga Veena Das (2020), ao refletir sobre o impacto da pandemia na Índia. Segundo ela, profissionais que atuam em diversas práticas de estado com o intuito de garantir políticas públicas parecem desconhecer as variações dos comportamentos humanos e acabam atuando por meio de modelizações de valores (2020, p. 2). Há de ser considerado que algo análogo ocorre nas práticas da Infância e Juventude quando a questão é decidir sobre destituição de poder familiar e/ou colocação de crianças em famílias substitutas.

De acordo com um(a) psicólogo(a) judiciário(a) entrevistado(a), mesmo quando os(as) profissionais atuam criticamente ao atender as famílias que chegam à Vara da Infância e Juventude, evitando “julgá-las” com base em valores hegemônicos relativos às noções de cuidado, afeto e exercício parental, há situações em que isso ocorre. Segundo esse(a) interlocutor(a), a existência de afeto no cuidado da criança é menos considerada do que o fato dos(as) genitores(as) não se enquadrarem no perfil valorizado pelo sistema.

Não é só um elemento que leva aquela família para destituição, são vários fatores, eu te diria muito social. Tem afeto? Tem afeto. Mas ao mesmo tempo essa pessoa não se enquadra no poder, no que o poder dominante diz que, olha: “uma mãe tem que ser assim, um pai tem que ser assado” (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Em sentido semelhante, de acordo com um(a) promotor(a) de justiça entrevistado(a), em âmbito da gestão dessas famílias, e sobretudo da vida das mulheres sujeitas a perderem seus(as) filhos(as), há pouca sensibilidade acerca das diferentes “formas de cuidado”. Segundo ele(a),

nesse contexto há um pressuposto de que o ser humano é perdido [...] e eu acho que o ser humano ele não é perdido, ele é sempre algo resgatável, a gente sempre tem uma esperança, ainda que esperança, mas a gente tem ainda, eu sou assim, eu penso assim, a gente tem esperança de tentar resgatar. [...] ‘Tá, mas qual é o trabalho que nós vamos fazer com essa mãe? Qual é o trabalho? Porque é muito simples eu tirar a criança, tirei a criança [...]. Então eu fico pensando nos reflexos que isso pode repercutir na vida da assistida, que é a mãe biológica, na vida da criança, que foi colocada nessa família substituta e na falta de sensibilidade dos operadores e aí eu digo nem jurídicos, porque a gente é um pouco, nós não temos a técnica adequada, né, o estudo adequado, mas eu fico vendo as profissionais da assistência social e da psicóloga sem a sensibilidade necessária pra ver o outro lado, ou seja, o contraponto (Promotor(a) de Justiça).

Narrativas como essas demonstram que alguns(as) profissionais têm refletido sobre a importância de ampliação de sentidos sobre as múltiplas formas de cuidado, evitando, assim que, em face da imposição de valores hegemônicos, a gestão estatal “fabrique a indiferença parental” (FONSECA, 2018). Do mesmo modo, com base nessa perspectiva crítica, um(a) defensor(a) público(a) entrevistado(a) afirmou a importância de “dar voz” a essas populações:

O nosso papel é exatamente esse: é conseguir mostrar que existem, formas de organização que vão oferecer um cuidado que talvez não seja a opinião lá do Promotor ou do Juiz. Porém, são formas de cuidado que devem poder ser aceitas e cabe ao poder público ter os programas de apoio à família permitindo então que essas pessoas exerçam a paternidade e a maternagem. Esse então é o nosso papel de conseguir dar voz a essa diferença e mostrar “opa, calma aí”, não é porque você não deixa seu filho ir 10 horas da noite na rua que essa mãe que tem uma outra realidade está sendo negligente com aquela criança (Defensor(a) Público(a)).

Apesar de pautado em uma visão salvacionista em face das “camadas populares”, vocalizando o lugar de quem dará “voz” àqueles que não podem falar, trata-se de uma posição reflexiva importante. Tal ponderação é capaz de ampliar o escopo das práticas de justiça, à luz de Fonseca (2018) “redistribuindo a reponsabilidade moral” pela separação de pais/mães e filhos(as), deixando de atribuir somente aos(às) genitores a culpa pelas ações de destituição de poder familiar.

Nos termos de Judith Butler, em *Quadros de Guerra* (2015), as vidas humanas não são dados apriorísticos, são antes, consideradas “[a] partir de relações de poder, de discursos, normas e organizações políticas”. Conforme uma perspectiva semelhante, a filósofa Helena Hirata (2014) pondera o fato de que os sujeitos são classificados e identificados por sua raça, classe, gênero, sexualidades etc.

No que tange aos seus efeitos no âmbito de produção de desigualdades, esses eixos classificatórios se integram, podendo acentuar situações de produção de violência. Levando todas essas questões em conta, há de se considerar que essa dimensão interseccional (CRENSHAW, 1991) acaba sendo incorporada nas práticas da gestão da Infância e Juventude, produzindo violações quando o que se propõe é a garantia de direitos. Diante dessas realidades, como já discorrido no capítulo anterior, é impreterível o fortalecimento da rede de proteção e das políticas sociais para fomentar justiça social às famílias em situação de vulnerabilidade.

4.2 VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL, POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E ATENÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA¹⁴

A gestão da infância e da juventude de pessoas indígenas ou provenientes de remanescentes de quilombos e, especificamente, a colocação de infantes e jovens desses povos em família substituta são regulamentadas pelo ECA (BRASIL, 1990). De acordo com este dispositivo:

Art. 28. A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei.

§ 6º Em se tratando de criança ou adolescente indígena ou proveniente de comunidade remanescente de quilombo, é ainda obrigatório: (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

I que sejam consideradas e respeitadas sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, bem como suas instituições, desde que não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais reconhecidos por esta Lei e pela Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

II que a colocação familiar ocorra prioritariamente no seio de sua comunidade ou junto a membros da mesma etnia; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

III a intervenção e oitiva de representantes do órgão federal responsável pela política indigenista, no caso de crianças e adolescentes indígenas, e de antropólogos, perante a equipe interprofissional ou multidisciplinar que irá acompanhar o caso. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência (BRASIL, 1990, art. 28).

Ao longo da pesquisa de campo, houve o interesse em compreender de que forma o destino de meninos e meninas de povos e comunidades tradicionais menores de 7 anos de ida-

¹⁴ Uma versão prévia desta seção foi publicada no relatório anterior deste Diagnóstico (CNJ, 2022a) como “4.5 Percepções dos atores do sistema de garantia de direitos sobre as motivações para destituição do poder familiar de crianças indígenas”.

de é conduzido pelos atores que compuseram esta pesquisa. Apesar do esforço, poucos(as) interlocutores(as) abordaram os temas. Sendo assim, em que pese em todas as entrevistas os(as) participantes terem sido questionados(as) nesses termos, chama a atenção a falta de informação sobre essas crianças, na maior parte das interlocuções.

Quanto aos(às) indígenas, ao longo de inúmeras entrevistas foi comum escutar respostas “ah, elas não chegam até nós”, “os indígenas se protegem, pois são fechados”. No que toca às crianças quilombolas, mesmo em comarcas onde os(as) interlocutores(as) afirmavam existir comunidades próximas, as respostas eram semelhantes. A seguir, destacam-se algumas narrativas que exemplificam essa realidade.

Olha, até hoje apareceu um caso... nós estamos iniciando o procedimento. Nunca tinha aparecido (Promotor(a) de Justiça).

A gente não tem nenhum projeto/fluxo voltado diretamente para esse público acho que a gente poderia até pensar em algo nesse sentido, né, [...]. Porque é algo que realmente a gente não tem dados, a gente não tem informação, são situações muito pontuais que chegam (Integrante do Poder Judiciário).

Crianças indígenas não chegam, o que eu acho é que as coisas acontecem na clandestinidade (Magistrado(a)).

Sim, é uma realidade no nosso estado. A gente sabe que tem números de comunidades quilombolas e indígenas, mas ainda não fizemos nenhum estudo nesse sentido para atender esses fatos... essas demandas (Integrante do Poder Judiciário).

Salvo algumas comarcas situadas em áreas de expressiva presença da população indígena e quilombola, houve poucas entrevistas em que os(as) profissionais mencionaram ter atendido alguma criança/família quilombola ou indígena. Contudo, mesmo em determinadas localidades com mais presença dessas populações na demografia local, muitas vezes os(as) interlocutores demonstravam não ter informações a respeito. Essa realidade de invisibilidade pareceu ser ainda mais aguda no caso de comunidades quilombolas, visto que, além de ter sido mencionada somente por determinados(as) interlocutores(as) e de forma tangencial, no geral, surgiu apenas em um dos conjuntos de comarcas.

A respeito das pessoas provenientes de remanescentes de quilombos, quando mencionados pelos(as) profissionais, esses grupos são retratados como aqueles que demandam menos da gestão da Infância e Juventude. Um(a) defensor(a) público(a), por exemplo, afirmou ter comunidade quilombola próxima à sua comarca, mas disse que não há demandas provenientes desses grupos. Do mesmo modo, um(a) assistente social da equipe técnica da Vara da Infância e Juventude de outra comarca afirma existirem comunidades quilombolas próximas, mas ainda assim não apresentam demandas que chegam ao Poder Judiciário. De acordo com um trecho de sua fala:

[...] na comarca nós temos um município ou dois que possuem quilombolas. [...] e também, assim, indígenas na região [nome da região] não tem, nem na comarca.

Mas nós temos próximo, bem próximo, nós temos indígenas. No entanto, assim, pelo menos no período que eu estou atuando no juizado da infância, ainda não chegou nenhum caso dessas demandas. [...] se ocorreu de alguma entrega não chegou ao, ao poder judiciário, não chegou ao nosso conhecimento (Assistente Social Judiciária(a)).

Os casos citados levam a algumas considerações. A primeira diz respeito ao lugar que as comunidades quilombolas assumem no imaginário nacional. São vistos como grupos a serem esquecidos, menos importantes ou inconvenientes. Algo próximo a que Plínio dos Santos (2018), ao abordar em sua reflexão sobre as produções científicas acerca dos quilombos no Brasil, denomina de “amnésia estrutural”.

Em grande parte, as falas dos(as) interlocutores levam ao entendimento de que esses são grupos de menor importância e, talvez por isso, nem cheguem ao Poder Judiciário. No entanto, há pouca reflexão sobre as razões dessa ausência. De forma interessante, a(o) assistente social citado(a) anteriormente apresenta “pistas” de que talvez as comunidades quilombolas, ao contrário do que foi dito, ao invés de serem “fechadas”, podem estar abertas às violações de inúmeras ordens, como a ausência de políticas públicas e a escassez de canais capazes de garantir a proteção integral de suas crianças, respeitando as singularidades culturais. Sendo assim, há de se ressaltar que a implementação de políticas protetivas não deve ser confundida com os regimes de tutela anteriormente dirigidos às comunidades tradicionais.

No que tange aos indígenas, a pesquisa de campo demonstrou que se trata de populações menos invisibilizadas, comparadas aos povos quilombolas, em âmbito da gestão da Infância e Juventude, o que não significa que sejam menos violados em termos de direitos, como será visto em seguida.

Antes, cabe referenciar que os dados da pesquisa quantitativa revelaram que 0,5% das crianças acolhidas no Brasil (CNJ, 2022b) e 0,3% das crianças com processos de DPF país (CNJ, 2022a) foram registradas como de etnia indígena no SNA. Relacionando essa informação com os dados demográficos nacionais, considerando a estimativa de 0,5% da população brasileira pertencer a alguma etnia indígena (IBGE, 2021), uma reflexão não maturada poderia afirmar que o acolhimento de crianças indígenas é proporcional à população de referência no território nacional. Contudo, é necessário também considerar que 53,1% das crianças acolhidas (CNJ, 2022b) e 16,8% das crianças envolvidas em processos de DPF (CNJ, 2022a) não tiveram a etnia ou cor registrada no SNA. Ponderando a inviabilização desses povos, assentada por um processo de “produção da não existência” desses (CNJ, 2022d, p. 154), pode-se considerar a hipótese de que significativa parte do montante de crianças sem a informação de cor/etnia seja dessas populações. Outro dado que vale ser destacado é que, no período analisado, foram encontrados processos de DPF com crianças indígenas no SNA apenas nos estados da Bahia, Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso e Roraima, com maior índice para os dois últimos, com 4% e 11%, respectivamente (CNJ, 2022a).

Na pesquisa de campo, no geral, nos poucos casos que crianças indígenas e suas famílias foram tematizadas ao longo das entrevistas, os(as) interlocutores ressaltaram os direitos indígenas em termos ideais, com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no ECA (BRASIL, 1990). A título ilustrativo, um(a) magistrado(a), por exemplo, demarcou a importância do diálogo com a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a necessidade de pensar as famílias de forma plural, com base em perspectivas multiculturais. Segue trecho da fala:

Famílias sempre no plural. Nós temos no estatuto a determinação da necessidade de um antropólogo e a comunicação com a Funai, quando a gente tiver crianças em processo de adoção, crianças indígenas e crianças quilombolas. E na interpretação a gente interpreta para todas as crianças, inclusive as crianças ciganas e de outras comunidades que não sejam aquelas comunidades citadinas tradicionais. Nós temos uma visão de que o estatuto quer trabalhar com essa diversidade, quer que nós tenhamos a perspectiva de multiculturalidade nacional (Magistrado(a)).

Entretanto, a realidade observada é bem distante da narrativa anterior. Com base em algumas interlocuções realizadas ao longo do trabalho, foi possível observar que a perspectiva multicultural e o entendimento de que as famílias possuem arranjos diversos é pouco presente na prática quando a questão envolve famílias e crianças indígenas. No geral, foi identificada a ausência de política pública ou mesmo a construção de dispositivos que respeitem o multiculturalismo. Em contrapartida, certas iniciativas surgem de profissionais de etnia indígena. É o caso de um(a) conselheiro(a) tutelar que estava organizando a produção de uma releitura do ECA direcionada às comunidades indígenas, considerando que a normativa original não é compreendida como acessível a esses povos.

E aí volto a dizer, a dificuldade que você tem de se relacionar, de fazê-los [os indígenas] entender o que que é o Estatuto da Criança e Adolescente. Inclusive, lá nesse município nós temos uma conselheira que... lá nós temos três conselheiros que são indígenas, mas uma delas eu destaco porque ela é bastante interessada no tema e ela é muito comprometida, inclusive, com essa preocupação indígena, ela está tentando fazer um estatuto que fale a linguagem deles, dos indígenas e isso eu achei muito interessante da parte dela, dessa preocupação. Ela dizia para mim, “[cita nome do conselheiro], não adianta você falar o que que diz o estatuto se eles não conhecem essa linguagem, então, eu tenho que falar na linguagem deles para fazê-los entender o que que o estatuto está falando” e eu achei muito interessante da parte dela essa preocupação, né? Ela é uma pessoa muito comprometida e muito preocupada com essas causas indígenas (Integrante do Conselho Tutelar).

Nota-se por esse trecho que a instituição identificou o distanciamento, inclusive linguístico, da legislação vigente e dos povos indígenas. Chama atenção também que a problemática foi abordada por uma conselheira tutelar que é indígena, isso mostra a importância de representatividade de povos indígenas como membros integrantes das instituições da rede de proteção a crianças e adolescentes.

Além disso, deve-se refletir que não somente o ECA (BRASIL, 1990), mas também a implementação de dispositivos da Constituição Federal de 1988, pode apresentar obstáculos.

Segundo os antropólogos Fabio Mura e Alexandra da Silva (2017), o art. 231 da Carta Magna (BRASIL, 1988), que reconhece direitos indígenas, “representa um passo significativo na construção de uma nação pluriétnica e multicultural, na medida em que estabelece, de forma imperativa, que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios devem ser delimitadas e demarcadas pelo Estado [...]” (MURA; SILVA, 2017, p. 84). No entanto, ainda de acordo com esses pesquisadores, apesar de a Carta Constitucional ter reconhecido a pluralidade étnica e cultural, agentes do estado, ao terem de atuar em fase de questões indígenas, operam por meio de lógicas tutelares extintas pela própria Constituição. Impera na gestão das questões indígenas, segundo os mesmos antropólogos, “um primário entendimento do órgão indigenista oficial de que a diversidade cultural e os estilos de vida diferenciados seriam transitórios” (*idem*, p. 85).

Mesmo em situações em que essas lógicas são menos presentes, é imperativa a presença de valores morais (FASSIN, 2005) correntes no ideário nacional, suportados na visão de que a sociedade nacional deva ser um Estado-nação homogêneo capaz de assimilar os padrões de vida “periféricos” a um padrão hegemônico tido como “moderno”.

É possível perceber algo semelhante ao descrito pelos antropólogos ao refletir sobre a gestão da infância indígena nesta pesquisa. Apesar de haver diversos(as) profissionais com sensibilidades diferenciadas em torno do tema, alguns(as) mais imbuídos(as) de avaliá-lo de modo plural e multicultural, outros(as) menos. De forma geral, as populações indígenas têm sido gestadas, em âmbito da proteção da infância e da juventude por uma lógica tutelar.

Talvez por essa razão seja possível compreender as queixas manifestadas por parte dos operadores do sistema de justiça, sobretudo juízes(as) e promotores(as), de que, apesar de buscarem diálogos e caminhos que envolvam as famílias indígenas para pensar sobre os destinos de suas crianças, essas pouco “aderem” a essas iniciativas. Talvez o que esses agentes do estado estejam entendendo como “diálogo”, nada mais seja do que a manifestação de lógicas tutelares, visando à imposição de modelos de família, de afeto e de cuidado. Diante disso, é possível compreender a resistência das populações indígenas em face dessas “iniciativas”.

De acordo com as evidências coletadas em entrevistas, as crianças indígenas de algumas localidades estariam sendo acolhidas em instituições de forma exacerbada. De acordo com um(a) magistrado(a), a quantidade de crianças indígenas acolhidas em sua localidade é elevada. Conforme avalia, por vezes a institucionalização é feita pelos(as) conselheiros(as) tutelares em razão de “preconceitos culturais”. Como resposta a isso, em trabalho conjunto com o Ministério Público, esse(a) magistrado(a) vem tentando combater a lógica. Segundo disse:

[para sanar isso] eu dei uma decisão inclusive proibindo os conselheiros tutelares [...] de fazer um abrigamento sem decisão judicial para ver se a gente consegue estancar um pouco essa quantidade, que é totalmente desproporcional para a cidade, de acolhimento de indígenas em detrimento dos demais (Magistrado(a)).

Ainda nesse aspecto, em uma das comarcas, por meio de acesso a um documento produzido pelo Poder Judiciário sobre a movimentação de crianças e adolescentes acolhidas, foi possível notar que entre um universo de 25 acolhidos, 20 eram indígenas, o que corresponde a 80% dos(as) acolhidos(as) e apresenta ambiguidade com os dados anteriormente citados da pesquisa estatística (CNJ, 2022a). Diante disso, levantam-se possíveis hipóteses para essa aparente incongruência. Pode-se tratar de uma distribuição com ampla variação no território nacional, em que algumas comarcas poderiam apresentar percentuais muito elevados (considerados outliers), enquanto outras, nesse caso a maioria, apresentam taxas ínfimas. Outra possibilidade, como já sugerido, é de grande parte das crianças que não têm cor/etnia registrada no SNA serem indígenas. Ainda, é possível considerar que parte do acolhimento dessas crianças não está sendo devidamente registrado no sistema, como será abordado no capítulo posterior. Independentemente da explicação, o campo revela cenários de ampla institucionalização de crianças indígenas, o que demanda especial atenção.

Incrementando a complexidade do acolhimento dessas crianças, vale ressaltar que, ao serem conduzidas por essas unidades de acolhimento, são “cuidadas” por uma equipe técnica que desconhece as realidades indígenas assim como suas línguas. Esses meninos e meninas permanecem nessas entidades sem contato com as famílias e as origens. Desse modo, os abrigos que acolhem crianças e adolescentes indígenas não estão preparados para receber essas crianças e respeitar suas origens e costumes. A seguinte passagem de entrevista com um(a) funcionário(a) de uma unidade de acolhimento é ilustrativa.

O tratamento da criança indígena aqui conosco é o mesmo das crianças não indígenas, são tratados todos iguais, mas a gente vê que existe uma diferença, porque eles têm um costume diferente das nossas outras crianças, por exemplo, para evacuar, eles são acostumados a evacuar no chão, então a gente tem todo um trabalho quando eles chegam aqui para a gente ensinar eles a usar o banheiro, essas coisas, e eles não gostam muito de se comunicar. Tem alguns que falam português, eles falam português sim, só que eles são meio inibidos, então quando a gente conversa, eles não querem conversar com a gente, aí ficam falando entre eles na língua deles, mas a gente tem até um servidor aqui da enfermagem que trabalhou seis anos na área indígena, então ele consegue conversar a língua deles mesmo. Então, o servidor vai, conversa com eles, mas geralmente eles são arredios (Funcionário(a) de serviço de acolhimento de crianças).

Há que de destacar que esse despreparo institucional é percebido pelos(as) próprios(as) funcionários(as), conforme pode ser exemplificado com o seguinte relato de um(a) profissional que atua em serviço de acolhimento de crianças.

Querendo ou não, quando eles vêm aqui para o abrigo eles estão saindo da realidade deles, aqui é uma outra realidade. E, além da dificuldade com a língua, tem esse choque cultural também porque a gente trata os não indígenas de uma forma e acaba querendo tratá-los também da mesma forma, mas acaba aqui não é a realidade dessa criança. Então, é necessário ter um órgão que respeite essa condição cultural e tudo para que a criança, ela não se perca. Como ela falou aqui dessa crian-

ça, ele não se reconhece mais indígena, ele já está aqui há tanto tempo com a gente... ele é da etnia Yanomami e ele não se reconhece mais, tanto é que ele rechaça as outras crianças, ele rejeita, que ele não se reconhece. Na verdade, ele já foi inserido na cultura não indígena (Funcionário(a) de serviço de acolhimento de crianças).

Diante dessas situações, diferentes entrevistados(as) informaram a primordialidade na implantação de abrigos especializados nas culturas indígenas. Conforme argumentam, essa demanda se dá, sobretudo, pela necessidade de se reconhecer a diferenciação cultural. Veja-se a passagem de entrevista a seguir.

[...] quando eles vêm aqui para o abrigo eles estão saindo da realidade deles, aqui é uma outra realidade. E, além da dificuldade que a gente tem com a língua, tem esse choque cultural também porque a gente trata os não indígenas de uma forma e acaba querendo tratá-los também da mesma forma, mas acaba aqui não é a realidade dessa criança. Então, é necessário ter um órgão que respeite essa condição cultural e tudo para que a criança, ela não se perca (Integrante de Organização da Sociedade Civil).

Entre as problemáticas do acolhimento de crianças indígenas em condições adversas de seus costumes está a dificuldade da reintegração com a família. Segundo um(a) magistrado(a), como não há acolhimentos em terras indígenas, esses(as) infantes são deslocados(as) de seus grupos de pertencimentos e privados(as) do convívio familiar e comunitário. De acordo com o(a) profissional: “essas crianças são retiradas das aldeias e colocadas em um abrigo, então ficam um determinado tempo, e depois elas têm uma dificuldade depois de querer voltar para a aldeia.”.

Além de não conviverem com seus grupos étnicos, essas crianças são socializadas em um universo cultural distinto de suas origens e expostas a valores sociais diferenciados, por meio de uma lógica tutelar, segundo a qual os valores indígenas devem ser apagados em face de um padrão hegemônico tido como “moderno”. Ao ser indagada sobre o assunto, um(a) psicólogo(a) atuante em uma vara de infância e juventude foi mais um(a) profissional a afirmar que em instituições de acolhimento ocorrem formas de negação das identidades indígenas. Segundo ele(a) “[ao ser acolhida] a criança acaba interiorizando que ser índio não é legal, acaba desenvolvendo uma ideia que ela tem que se negar para conseguir ser alguém importante, é preciso negar sua condição de índio”.

Além das limitações quanto às unidades de acolhimento e algumas críticas à atuação do Conselho Tutelar, outras instituições apresentam problemáticas para a atenção à infância no âmbito das questões indígenas. Por sinal, há até mesmo uma dificuldade dos atores em definir qual instituição deveria ser a responsável pela pauta e algumas vezes essa decisão é delegada ao próprio público indígena. Veja-se o depoimento a seguir.

Até hoje, o único caso que eu tenho conhecimento de uma criança indígena acolhida, não é o nosso atendimento, porque era uma ação de destituição, mas os genitores escolheram ser atendidos pela Funai. A Funai também faz esse atendimento jurídico aos pais. Então, a gente, o assistido realmente tinha muitos problemas, era

um caso que seria muito difícil para essa criança retornar ao lar de origem, mas o assistido vinha na defensoria, ele ia na Funai, cada um dava uma orientação diferente, então, a gente teve uma conversa bem sincera, “olha não dá para dois órgãos [parte incompreensível do áudio], então, o senhor precisa escolher”(Defensor(a) Público(a)).

No que diz respeito ao Conselho Tutelar, se por um lado são criticados, por outro os atores desse órgão destacam as dificuldades que enfrentam em suas atuações. Nesse sentido, a questão em torno da competência de atuação em processos que envolvem povos indígenas também esteve presente em entrevistas com integrantes dos Conselhos Tutelares, em que relatam que são impedidos de agir até mesmo em casos que julgam que sua participação é indispensável para garantir a proteção da criança e do adolescente envolvidos. A seguir um trecho de entrevista exemplificativo.

Nós já tivemos um caso, eu já peguei um caso dentro do Conselho Tutelar da qual o próprio [cita nome do indígena], o responsável pela comunidade indígena, procurou o Conselho Tutelar para fazer uma denúncia de estupro de vulnerável. Então, o Conselho Tutelar foi atuar dentro da comunidade com a autorização, porque a gente só entra na comunidade se o [cita nome do indígena] autorizar, se ele não autoriza a gente fica de mãos atadas, a gente informa o Ministério Público e o juizado para ver o que a gente pode fazer já que a gente não pode atuar. Mas, nesse caso, o [cita nome do indígena] autorizou o Conselho Tutelar a de fato atuar, a gente fez todo o acolhimento daquela criança que estava em situação de risco, a gente fez todo o procedimento de escuta, encaminhamos a família para o CREAS. Porém, quando a polícia civil atuou no caso para apreender o senhor que cometeu o ato, o que aconteceu? O próprio [cita nome do indígena] procurou a Funai e denunciou o Conselho Tutelar, e proibiu o Conselho Tutelar de atuar lá, porque não era aquele senhor, sendo que era, que a gente apurou todos os fatos. Então, na segunda vez que a gente foi atuar dentro da comunidade, a gente foi impedido, inclusive veio o corregedor da Funai procurando o Conselho Tutelar querendo explicações de porque o Conselho Tutelar fez aquilo, né? Então, o nosso trabalho, o nosso dever é atuar na proteção integral da Criança e do Adolescente. A gente foi acionado, a gente recebeu uma denúncia e a gente foi atuar. O que hoje a gente enfrenta hoje, a dificuldade é com a Funai (Integrante do Conselho Tutelar).

Deve-se enfatizar que a atuação da Funai foi bastante criticada ao longo das entrevistas. No caso a seguir, a crítica se deu pela interpretação do(a) interlocutor(a) de que órgão dificulta e burocratiza os processos, tornando-os mais longos ou demorados. O trecho da entrevista representa bem os problemas relatados que dizem respeito à relação entre as instituições da rede de proteção e a Funai. Em muitos casos, os(as) profissionais do sistema de garantias entendem que as singularidades presentes em uma ação de DPF que envolva indígenas, como, por exemplo, relatório de antropólogos(as), são instrumentos que servem apenas para burocratizar todo o processo e inserir nesse o que o(a) entrevistado(a) chama de “ideologia”.

Assim, primeiro que eu acho que existem mais burocracias, você tem que dar primeiro, vistas à Funai, você tem que ter um antropólogo, né? Então, você tem mais

burocracia envolvida, estudos mais complexos e, muitas vezes, com dificuldade de acesso ao local, vamos dizer assim, onde a comunidade vive e isso prejudica, de certa forma, a celeridade. Porque, assim a gente tem um período de chuvas, então, nem sempre esse...às vezes, depende de barco, às vezes, depende de avião e o Poder Judiciário não custeia, digamos assim, um avião, então, você precisa de uma carona quando os médicos vão dar assistência à saúde, enfim. Então, isso já gera uma questão aí com dificuldades para trabalhar. Segundo que, fora toda essa questão, pelo menos na minha experiência, não posso dizer que seja assim em todo lugar, mas é naquilo que eu tenho vivido nos meus processos, alguns que trabalham com isso, eles apenas querem o comprimento de burocracia, você não vê o empenho de fato de buscar soluções. Ah, então a criança estava no meio da rua abandonada com os pais sempre bêbados e passando necessidade, como ontem, por exemplo, eu tive seis crianças abrigadas nesse sentido, que os pais, inclusive, dão bebidas para elas. Aí quando você falar com esses órgãos, “ah, é um direito deles de ir e vir, é um direito de ficar.”, então, ficam muito na questão abstrata de conceder direitos, mas não trabalham, por exemplo, outras situações de tratamento para isso, de tentar evitar com que fiquem nas ruas, é difícil fazer o abrigamento dessas crianças, enfim. Então, existe a questão da burocracia e existe a questão da ideologia, existe a questão da dificuldade do acesso e existe uma questão nossa de entender certos comportamentos como comportamentos viáveis dentro de uma cultura em contraposição à cultura da cidade, digamos assim. Então, a complexidade é realmente muito maior. Assim, raramente uma criança de tenra idade, ela fica no abrigo por muito tempo, você consegue rapidamente, ou a família quer, você consegue reintegração com algum parente ou, rapidamente, é destituído o poder familiar, dá a guarda, segue. Mas com indígenas é muito comum ficar 1, 2 anos, 3 anos e você não consegue fazer o processo andar, é muito difícil, porque não aceitam uma citação por Edital, fica insistindo que você vá lá e aí você fica num comprimento eterno de burocracias e o processo não anda. Os processos mais antigos que tem na minha unidade, assim, que duram mais são esses processos porque, realmente, você não consegue concluir eles, é quase impossível (Magistrado(a)).

Em que pese o trecho de entrevista anteposto ter relatado sobre a longa demora dos processos de DPF, é importante constar que um(a) integrante do Ministério Público da mesma comarca relatou o esforço desse órgão em agilizar os processos. Ao mesmo tempo, o(a) interlocutor(a) narra haver casos frequentes de “abandono” de crianças indígenas nas maternidades.

Assim, eu vou falar, eu estou aqui na infância com [cita nome de promotor], que é o titular, desde 2017 e a gente já fez algumas, aqui a gente tem a questão indígena, há um abandono muito grande das crianças indígenas. Muitas vezes a mãe vem para maternidade em trabalho de parto e já abandona ali na maternidade mesmo, aí essas crianças são levadas para os abrigos e ali não há nenhum contato com a família, a gente tenta até entrar em contato com a Funai como estabelece o ECA, aí eles mandam relatório para gente, é uma questão, ali, cultural mesmo deles. A gente tem feito muito, bastante destituição de indígena por esse abandono, entendeu? E o [cita nome de promotor] tem se preocupado, inclusive, em não demorar em entrar com essa ação para que a criança seja logo colocada para adoção, para que ela não fique no abrigo até completar a maioridade, porque aqui isso acontece, entendeu?

E eu acho, assim, que na destituição a maior parte são de crianças indígenas que são abandonadas (Promotor(a) de Justiça).

À luz dos depoimentos dos atores sobre o tempo dos processos que envolvem crianças indígenas, é novamente relevante destacar os dados da pesquisa quantitativa. Análise apresentada em gráfico de curva de sobrevivência no relatório já publicado (CNJ, 2022a, p. 119) indicou que o tempo entre o acolhimento e a DPF é maior para crianças amarelas e indígenas do que para as outras crianças com cor/etnia registrada no SNA. Contudo, esse resultado deve ser refletido com atenção, dado que o quantitativo de crianças registradas como amarelas ou indígenas é baixo no sistema (87 crianças amarelas com ocorrência de nove destituições e 179 crianças indígenas com ocorrência de 15 destituições, no período analisado), o que torna a análise para esses grupos de crianças menos robusta (CNJ, 2022a). Ao mesmo tempo, deve ser sopesado que os processos de crianças brancas são mais céleres que de crianças negras, indígenas e amarelas. A possível explicação levantada pelo estudo estatístico foi de haver uma seletividade do sistema de justiça, que considera as questões das crianças brancas com mais urgência em relação aos processos com as demais. Isso pode ocorrer pelo maior interesse dos pretendentes em adotar crianças brancas, como será visto no capítulo seguinte.

Desse modo, assim como as ações do Conselho Tutelar e da Funai, algumas práticas de justiça também são controversas. Em âmbito do Poder Judiciário, de acordo com um(a) psicólogo(a) entrevistado(a), os parâmetros para definir a “negligência” das famílias indígenas perante seus(as) filhos(as) é diferente em relação aos não indígenas. Isso não se deve a uma compreensão multicultural, mas, ao contrário, a um olhar acentuadamente preconceituoso dirigido aos pais indígenas. Segundo a entrevistada “os indígenas são estigmatizados como pais incapazes e suas crianças são vistas como vítimas” ao passo que aqueles responsáveis em avaliar os casos dessas famílias se consideram portadores de valores superiores. Dessa forma, observou-se na seção anterior que a definição de negligência é obscura e mascara representações que desprestigiam modos de cuidado de crianças por pessoas em situação de pobreza, quando são famílias indígenas que estão em pauta esse estigma apresenta-se ainda mais acentuado.

No mesmo contexto, um(a) defensor(a) público(a) afirma que na gestão da infância e juventude “existe um preconceito muito grande da sociedade em relação às populações indígenas, e que esse preconceito muitas vezes permeia as ações dos agentes do Estado”. Ao invés de levarem em conta que as comunidades indígenas muitas vezes são violadas em razão das disputas de terra na região, essas passam a ser responsabilizadas pela situação a que foram expostas. Com base nessas considerações, esse(a) defensor(a) afirma que as populações indígenas vivem situação de intensa miséria, produto da situação social a que são expostas. Por essa razão, há crianças em situações precárias, fato que leva às denúncias ao Conselho Tutelar e ao acolhimento de crianças indígenas.

Em contraponto, houve profissionais que procuraram desconstruir a ideia de que há acolhimentos desmedidos de crianças indígenas e que esses sejam pautados em juízos de valor, como visto até aqui. Com essa intenção, um(a) promotor(a) afirmou que, contrariamente ao que vem sendo produzido nos veículos de comunicação sobre a atuação da Promotoria de Justiça nos processos que envolvem crianças indígenas, a atuação do Ministério Público é pautada no respeito ao multiculturalismo. Segundo esse(a) profissional, “não é verdade que acolhemos crianças porque estão sujas”. Todavia, o(a) interlocutor(a) afirma que “tomar ciência que uma criança está sendo picada de formiga na beira do rio, é uma razão para acolhimento”. Tal assertiva ignora que o contato com a natureza é realidade intrínseca das comunidades indígenas e que esses povos possuem seus próprios mecanismos de como lidar com as adversidades que esse meio apresenta.

Do mesmo modo, cabe destacar que além dos povos indígenas já serem pouco reconhecidos como grupo genérico, em termos de diversidade étnica isso se intensifica. Não foi observado em campo qualquer conhecimento dos(as) profissionais da infância e juventude sobre as particularidades de cada etnia presente em seus territórios e de como isso poderia demandar práticas de justiça adaptadas a cada realidade sociocultural. Conforme diagnóstico sobre depoimento especial de crianças indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais (PCTs), não consta nos sistemas de informação das instituições da justiça dados referentes às identidades étnicas das pessoas envolvidas em processos judiciais (CNJ, 2022d). De acordo com esse estudo, questões como essa são reflexos do caráter estrutural da violência colonial exercida ao longo da história contra esses povos (CNJ, 2022d).

Além disso, nada se encontrou em campo a respeito de casos e práticas de justiça que envolvesse outros grupos classificados como PCTs, como, por exemplo, ribeirinhos, seringueiros, ciganos, pantaneiros, pescadores artesanais e povos de terreiros. Isso não significa que crianças desses grupos não estejam presentes em ações de entrega voluntária, acolhimento, destituição do poder familiar, adoção ou tráfico de pessoas, mas sugere a invisibilização dessas culturas no campo do sistema de garantia de direitos. Tal fato indica a urgência de se desenvolver pesquisas orientadas a produzir dados quantitativos e qualitativos na área.

Em face do exposto, os resultados produzidos no âmbito da pesquisa de campo revelam um emaranhado de obstáculos referentes à proteção de crianças indígenas, quilombolas e de outros PCTs. Desse modo, o despreparo das diferentes instituições para implementarem práticas baseadas no multiculturalismo, sem recair em uma tutela moralizante desses povos, é um dos limites de destaque e sobre o qual cabe mais atenção das políticas públicas.

5. O SISTEMA NACIONAL DE ADOÇÃO E ACOLHIMENTO E OS MÚLTIPLOS PERCURSOS DE FILIAÇÃO

Tratar sobre adoção de crianças e adolescentes no Brasil passa pela necessidade de abordar a ferramenta que permite organizar legalmente essas práticas, o SNA. Dessa forma, esse sistema apresenta elevada importância no tema e a ele se dedica este capítulo. Suas funcionalidades e seus usos e desusos pelo sistema de justiça e pelos sujeitos adotantes são percorridos ao longo de três seções.

A seção 5.1 contextualiza o SNA, trata da implementação desse sistema e dos desafios que envolvem a frequente inconformidade entre os interesses dos(as) pretendentes à adoção e o perfil majoritário das crianças disponíveis. Na sequência, a seção 5.2 mostra as representações sobre essa ferramenta dos atores do sistema de justiça, especialmente do corpo técnico que o manipula. Abordam-se, portanto, seus pontos altos e seus desafios à luz de impressões daqueles que o utilizam cotidianamente. Por fim, a seção 5.3 reflete sobre práticas de adoção de crianças e adolescentes por pessoas não cadastradas previamente no SNA, a chamada adoção *intuitu personae* (também conhecida como adoção pronta ou direta). Tal modalidade de adoção, salvo em determinadas situações¹⁵, não é legalizada no Brasil.

Dessa modo, com base nas representações de profissionais do sistema de justiça sobre suas rotinas de cadastro e gestão de informações no SNA e sobre os casos de adoção que fogem desse percurso formal, aborda-se o tema desde o âmbito cotidiano, do fazer institucional, das relações comunitárias e da realidade social profunda. Essa abordagem informa questões elementares de como a política judiciária de adoção de crianças é vivenciada na ponta e de práticas que atualizam o seu sentido.

5.1 O SNA: REGULAÇÕES E ESTRATÉGIAS NO CIRCUITO ADOTIVO

O SNA é uma ferramenta instituída pela Portaria de n. 4 de 2019 do CNJ, produto do aprimoramento do Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e do Cadastro Nacional de Crianças

15 cf. BRASIL, 1990, art. 50, § 13.

Acolhidas (CNCA).¹⁶ A Resolução n. 289/2019 do CNJ, em seu art. 1º, dispõe que o SNA tem como finalidade:

consolidar dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça referentes ao acolhimento institucional e familiar, à adoção, incluindo as *intuitu personae*, e a outras modalidades de colocação em família substituta, bem como sobre pretendentes nacionais e estrangeiros habilitados à adoção.

Uma das justificativas para a implementação dessa ferramenta se deu pela relevância em unir dois sistemas importantes que ofertavam informações sobre a situação de crianças que passam por processos de violação de direitos no Brasil. Além da unificação dos dois sistemas, o SNA integrou todos os cadastros municipais, estaduais e nacionais de destituição do poder familiar e adoção, passando a ser o único sistema sobre a temática no país (CNJ, 2022a). Entre as ferramentas do sistema atual, está o cruzamento de expectativas dos(as) pretendentes habilitados(as) quanto ao perfil que desejam adotar e as características das crianças que estão disponíveis para adoção no país. Sobre as funcionalidades do novo sistema, ouviu-se dos(as) entrevistados(as) que:

A gente inscreve tanto a criança que está acolhida no SNA e o cartório inscreve também toda ação de adoção, de destituição, é um link já, ligado entre si. O SNA, a gente coloca o pretendente, inscreve esse pretendente no cadastro e sempre busca-se assim, sempre quando vem uma criança que é disponibilizada para adoção, primeiramente, são os habilitados da comarca, depois se não tiver na comarca, é no estado e depois se não tiver no estado aí sim busca-se o nacional em consequência e, conseqüentemente, o internacional caso não tenha nível nacional (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Para que possam realizar a adoção, é necessário que os(as) pretendentes passem por um processo de habilitação. De acordo com Rinaldi (2017), a habilitação é um procedimento administrativo que, após a promulgação da Lei n. 12.010/2009, conhecida como a Nova Lei da Adoção, foi transformada em etapa obrigatória para a adoção, permanecendo atualmente na vigência da Lei n. 13.509/2017. Trata-se de procedimento iniciado com uma petição, entregue em cartório das varas de infância e juventude do país pelas pessoas interessadas juntamente com certidões negativas de feitos cíveis e criminais e atestado de sanidade física e mental.¹⁷ Depois de depositada, essa petição será remetida à equipe técnica psicossocial

16 Informações detalhadas sobre o processo de integração do CNA e do CNCA e de implementação do SNA podem ser acessadas na seção “2.1 Breve histórico do Sistema Nacional De Adoção” do relatório precedente deste tema no âmbito do Diagnóstico Nacional da Primeira Infância (CNJ, 2022a).

17 Em caso de petição feita por um casal, basta a presença de um dos parceiros, desde que todos os documentos estejam duplamente assinados e atestados.

das varas que, de acordo com as determinações administrativas locais, conduzirão a participação dos requerentes em programas de capacitação à paternidade adotiva.¹⁸

Posteriormente, a mesma equipe dará início ao trabalho pericial, feito por meio de entrevistas, de visitas domiciliares, de produção de parecer social e psicológico remetido ao Ministério Público e, posteriormente, ao(a) juiz(a) da vara. Todo esse procedimento é composto por informações sobre os(as) requerentes, dados sobre a criança e/ou o(a) adolescente pretendido(s), relatórios psicossociais, ofício do Ministério Público e sentença do(a) juiz(a). Conforme dados da pesquisa quantitativa baseados no SNA, esse é um fluxo que majoritariamente tem resultado favorável à habilitação dos(as) pretendentes, dado que 99,3% daqueles que deram entrada nesse pedido foram efetivamente habilitados (CNJ, 2022a).

Do instante em que a criança ou o(a) adolescente é destituída(o) da família de nascimento até a etapa da adoção por família habilitada, é determinado pela vara que sejam feitas buscas de pretendentes que procuram o perfil correspondente por meio do SNA. Como informou o trecho de entrevista precedente, as buscas são realizadas primeiramente dentro do município da Comarca, depois no estado, em seguida é feita a busca nacional e, caso não haja perfil compatível dentro do Brasil, o cadastro da criança é enviado para o órgão central responsável pela adoção internacional.

Sendo assim, é necessário destacar que ainda existe no Brasil um perfil de busca bastante específico por crianças e, dessa forma, o tempo de espera para os(as) pretendentes adotarem é consideravelmente longo, da mesma forma que muitas crianças “fora do perfil” aguardam por um período maior o momento de sua adoção. Dados da pesquisa quantitativa baseados no SNA e produzidos por técnica sofisticada de estatística (modelo de regressão de Cox) demonstraram que crianças mais novas e brancas têm mais chances de sofrer DPF e, por consequência, serem adotadas. Quanto à faixa etária, os resultados foram os seguintes: uma criança de 0 a 1 ano de idade tem 1,80 vez mais chance de ser destituída de sua família de origem em comparação com crianças de 1 a 3 anos; 1,99 mais chance em comparação a crianças de 3 a 6 anos; 2,74 mais chances em comparação com crianças de 6 a 12 anos; e 8,06 mais chances de sofrer uma destituição em comparação com crianças de 12 a 18 anos. Referente à cor da pele, constatou-se que crianças brancas têm 1,07 vez mais chance de sofrerem uma destituição em comparação com crianças pardas; 1,37 mais chance em comparação com crianças pretas; e 3,44 mais chances em comparação com crianças indígenas (CNJ, 2022a).

Para que as instituições envolvidas no processo de adoção estejam em sintonia quanto ao cadastro de crianças e pessoas/casais, é necessário preenchimento e atualização constante de diversas informações dentro dessa plataforma. Ao entrar no sistema, os(as) preten-

¹⁸ A partir da Lei 13.509/2017, essa capacitação é feita através da participação em cursos preparatórios e em encontros de Grupos de Apoio à Adoção conveniados com as Varas.

dentes elegem um perfil desejável e isso inclui idade, raça, gênero, condições físicas e de saúde etc. No campo realizado, os(as) profissionais que estão à frente do sistema concluem:

[...] a última estatística que eu fiz no SNA, era quase 90% que aceitava abaixo de 6 anos a adoção, apesar de que isso tem crescido, tá? Nos últimos anos o brasileiro tem pego mais, inclusive, isso está dando impacto nacional, tem diminuído. Porque o brasileiro está entrando na concorrência de idade com o internacional, que é uma coisa boa (Integrante de uma CEJA/CEJAI).

Diante dessa impressão do(a) interlocutor(a), cabe destacar que os dados da pesquisa quantitativa revelam que a faixa etária de crianças em adoção mais recorrente no Brasil são de crianças na primeira infância, especialmente bebês. Conforme os resultados, “elas correspondem ao grupo de crianças que particularmente é considerado o padrão da adoção e interesse dos pretendentes no país: bebês com idade até 1 ano, brancas e pardas, sem problemas de saúde ou apenas problemas de saúde tratáveis” (CNJ, 2022a, p. 200).¹⁹ Considerando que essa análise corresponde ao grupo de crianças para as quais todos os eventos registrados são posteriores à data de migração dos dados para o SNA (outubro de 2019) e anteriores à data limite da análise (maio de 2021), está se falando de adoções que ocorrem com relativa celeridade. Desse modo, o resultado sugere que as crianças com esse perfil são adotadas mais rapidamente. Sendo assim, “o tempo da demora para a adoção não corresponde necessariamente a uma demora na resposta judicial às crianças, mas sim, no perfil desejado pelos pretendentes que corresponde a uma pequena parcela de crianças no sistema” (CNJ, 2022a, p. 200).

No mesmo sentido, na compreensão de diferentes interlocutores(as), a maioria dos pretendentes à adoção buscam filiar bebês e/ou meninas “pequenas”, brancas, saudáveis e sem irmãos. Como pode ser visto no trecho de uma entrevista realizada com um(a) psicólogo(a) judiciário(a):

[Dentre os pretendentes] você vê ainda que o desejo é por menina branca, parda pode, até negra um pouquinho, mas assim, quanto menor melhor. Você ainda vê que o nosso Cadastro a maior parte é criança pequena até 6, 7 anos a gente consegue. 9 anos já fica difícil, 10 e 11... Outro dia a gente foi fazer um levantamento: menina negra, para 11 anos de idade, só tinha uma pessoa. Então, assim, não é tão fácil porque é difícil a gente mudar certos hábitos, difícil a gente mudar ainda alguns preconceitos. Por exemplo, essas visitas que são feitas ao abrigo... Eu acho interessante, mas se você for ver estatisticamente falando pouquíssimas pessoas mudaram de perfil por causa dessas visitas (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Deve-se constar que entre as problemáticas para colocação de crianças em família adotivas estão os casos de recusas e de desistências dos(as) habilitados(as) em relação às crianças, o que tende a gerar impactos no desenvolvimento dessas. Conforme as análises da pes-

¹⁹ Análise com base no grupo de crianças para as quais todos os eventos registrados são posteriores à data de migração dos dados para o SNA (outubro de 2019) e anteriores à data limite da análise (maio de 2021).

quisa quantitativa, verificou-se a presença de 12.252 registros de ocorrências relacionadas a recusas, desvinculações e desistências em relação a crianças em um universo de 56.836 pretendentes que já foram habilitados para adoção no Brasil (CNJ, 2022a). Nesses casos, passa-se a avaliar outras famílias para essas crianças.

Em linha da possibilidade do SNA de localizar outros(as) pretendentes habilitados(as) na lista de espera, mesmo de outras localidades do país, os(as) interlocutores(as) ressaltaram a relevância do sistema, dado que tende a ampliar a chance de diferentes perfis passarem a fazer parte de uma “nova família”. Sobre isso, segue a manifestação de um(a) psicólogo(a) judiciário(a):

Temos dificuldade para encontrar famílias dispostas a adotar crianças negras em nossa Comarca, por essa razão o Sistema Nacional de Adoção abriu possibilidade encontrar habilitados para esse perfil de criança. Facilitou essa questão de a gente conseguir esse público para esse perfil de criança que a gente não tem aqui na nossa comarca (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Com base em uma visão que privilegia a adoção em detrimento da reintegração familiar, alguns(as) dos(as) entrevistados(as) apostam no SNA como se fosse um otimizador, um “acelerador” de adoções. Nesse sentido, esse é pensado como veículo que pode estar associado às práticas de “busca ativa”.²⁰ Algo expresso em um trecho de entrevista realizado com um(a) promotor(a) da infância e juventude, que avalia que o SNA deve ser aprimorado.

o SNA deve atuar no sentido de fazer com que crianças e adolescentes, com dificuldades de serem adotados, tenham maior visibilidade. A gente não deve privar essas crianças, privar o sistema dessa possibilidade de divulgação das imagens das crianças e adolescentes, para fins da adoção. Acho que a gente precisa encontrar um meio-termo, esse é o primeiro ponto (Promotor(a) de Justiça).

A “busca ativa” tem entre seus objetivos o estímulo à adoção tardia de crianças e adolescentes. Esse mecanismo costumava ser realizado por meio de iniciativas organizadas “pelo Poder Judiciário em parceria com grupos de apoio à adoção, clubes de futebol, emissoras de televisão etc.” (NAKAMURA, 2019, p. 181). Destaca-se que durante a produção da pesquisa quantitativa do Diagnóstico, foi conduzida uma busca das campanhas de incentivo à adoção realizadas pelo país. Em âmbito nacional, foram identificadas duas campanhas, uma realizada pelo CNJ e outra pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Em relação aos estados e ao Distrito Federal, foram identificadas campanhas em 21 das 27 unidades da Federação, das quais 18 tiveram pelo menos uma campanha realizada pelos TJ da unidade (CNJ, 2022a). Atualmente, o SNA conta com uma ferramenta para a condução de busca ativa, instituída pela Portaria n. 114 de 5 de abril de 2022.

20 De acordo com o site do CNJ, a Busca Ativa é um programa usado por algumas varas para auxiliar na adoção consideradas de “difícil colocação”, como por exemplo crianças com grupo de irmãos e crianças portadoras de deficiências, por meio de compartilhamento do perfil dessas crianças para grupos de apoios à adoção. Mais informações disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/busca-ativa-para-adoacao-um-caminho-para-proporcionar-um-encontro-familiar/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

No contexto da pesquisa de campo, iniciativas de busca ativa foram identificadas em algumas comarcas. De acordo com um(a) psicólogo(a) judiciário(a) quando, na Vara em que atua, há dificuldade para encontrar famílias dispostas a adotar os “dificilmente adotáveis”, faz-se uso de aplicativos reconhecidos e autorizados pelo Poder Judiciário, cujo propósito é fazer “uma busca ativa por habilitados que se sentem preparados para adotar crianças mais velhas”.

Nós estamos em parceria com o aplicativo [nome do aplicativo], lá estão os adolescentes, nós já conseguimos quatro adolescentes que foram pra adoção estão em famílias por causa do aplicativo. [...] A [pessoa responsável pelo projeto] levou os meninos para fazerem a filmagem. Nessas filmagens as crianças falam nome, idade, escola, o que gostam, o que não gostam. Tem um roteirinho lá para seguir e as pessoas. Mas só os habilitados têm acesso a esses videozinhos. Aí eles vão assistindo e quando eles se interessam por alguma criança, eles entram em contato com a pessoa responsável pelo aplicativo, que é da Corregedoria da Infância. Daí elas entram em contato com a gente, mandam o estudo social, psicológico, habilitação e falam em qual adolescente eles manifestaram interesse. Aí nós entramos em contato com essa família, contamos mais da história, se ficamos em dúvida com alguma questão que veio no estudo, a gente já sana essas dúvidas. Dando tudo ok, a gente chama esse adolescente, conversa e fala que aconteceu de alguém se interessar. O que acontece, os adolescentes já estão num processo de profissionalização, na verdade a grande maioria já desistiu de ser adotado e eles ficam bem espantados quando a gente chama, num primeiro momento eles ficam desconfiados (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Segundo Nakamura (2019), essas medidas visam encontrar adotantes para aqueles fora do perfil majoritariamente desejado, por meio de divulgação de fotos, vídeos, imagens em redes sociais, grupos de *e-mails*, aplicativos de comunicação, estádios de futebol e *shopping centers*. Algo que, apesar de baseado em motivos socialmente relevantes (inserir meninos e meninas em famílias), corre o risco de transformar infantes e jovens em “objeto de consumo” dos(as) adotantes. Em conformidade com as ponderações manifestadas por Nakamura (2019), a “vitrinização” desses indivíduos pode colocá-los simbolicamente em uma posição de “desamparo, dó e comiseração”, deslocando a prática adotiva de um projeto parental para uma ação de cunho caritativo.

Diante das questões já expostas, é possível perceber que os(as) profissionais do sistema de justiça compreendem as funcionalidades e os efeitos do SNA sob diferentes perspectivas, ora hegemônicas, ora divergentes. Na próxima seção, será possível acessar outros elementos que, para esses atores, envolvem êxitos e alguns obstáculos ainda presentes na implementação desse sistema.

5.2 SNA NA PRÁTICA: REPRESENTAÇÕES DOS ATORES QUE MANIPULAM O SISTEMA

Além da valorização da funcionalidade do SNA de vincular crianças que não puderem ser adotadas na própria comarca a pretendentes de outras localidades, os atores também destacaram outros êxitos do sistema. Da mesma forma, manifestam algumas dificuldades que consideram como obstáculos para a efetiva operacionalidade da ferramenta. Assim, esta seção dedica-se a descrever o modo como os(as) profissionais que atuam diretamente com o SNA o avaliam.

Inicialmente, deve-se ressaltar que, independentemente de alguns(as) interlocutores apresentarem críticas, de forma quase hegemônica, os(as) integrantes do sistema de justiça juízes(as), promotores(as), defensores(as) e técnicos(as) das varas ressaltaram a importância desse instrumento.

Nesse contexto, o SNA é visto como uma maneira de comunicação entre as varas do Brasil, juntamente com toda a rede de proteção à criança e ao(à) adolescente, para que seja feita a circulação de informações dos perfis de habilitados e o desenvolvimento da adoção regular, seguindo a fila nacional. É um passo importante também para os(as) próprios(as) pretendentes que aguardam o momento de adotarem uma criança, pois, por meio desse sistema, é possível de forma transparente verificar a situação e posição em que se encontram dentro da fila de adoção. De acordo com um(a) assistente social judiciário(a):

O SNA foi uma boa iniciativa. Facilitou a alimentação dos dados sobre os habilitados para a adoção, sobre a crianças e adolescentes disponíveis e facilitou o processo através da vinculação entre o perfil desejado pela pessoa ou casal e da criança ou jovem disponível para a adoção (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Por consequência a essa inovação, em campo, o SNA costuma ser considerado como uma plataforma capaz de produzir celeridade na situação processual dos pretendentes à adoção. Não obstante, é necessário destacar que esse não é o objetivo do sistema e que seu propósito está em garantir sempre o melhor interesse dos direitos das crianças e dos(as) adolescentes. Ao mesmo tempo, as interlocuções de campo também demonstram que o SNA é considerado um veículo de democratização do processo adotivo. Isso porque, segundo a afirmação de um(a) promotor(a) de justiça:

O SNA democratizou o processo de adoção, porque antes [da implementação do Sistema], quem tinha melhores condições financeiras, um bom advogado, protocolava habilitações por inúmeras Comarcas no país e tinha, obviamente, mais chances e passava na frente de quem não tinha a mesma condição financeira, isso acabou (Promotor(a) de Justiça).

Vale ressaltar que tal “democratização” atribuída ao SNA foi inaugurada com a gestão do CNJ. Antes da implantação do CNA, um pretendente à adoção poderia realizar múlti-

plas habilitações em comarcas do país. Sendo assim, quem possuísse mais poder aquisitivo e possibilidade de viajar pelo Brasil, realizaria mais habilitações em adoção, aumentando, assim, as chances de conseguir o(a) filho(a) desejado(a), a despeito dos que não poderiam fazer o mesmo. Com a criação de um cadastro nacional único, tal desigualdade, pelo menos em termos ideais, pôde ser minimizada.

Outro motivo que leva o SNA a ser celebrado se dá em razão de que alguns(as) dos(as) pesquisados(as) atribuem que sua existência, assim como a sua publicidade, contribui para a ampliação de informações sobre os “caminhos legais da adoção”, minimizando as “irregularidades” nas práticas adotivas, tema que será abordado em seção posterior. Conforme expresso por um(a) magistrado(a):

A formação do Cadastro Nacional de Adoção e agora do Sistema Nacional de Adoção, a divulgação dessas informações pela mídia, tornou mais claro para as pessoas que é irregular você se aproximar de uma criança que não seja, via o Poder Judiciário, e ter o risco de perder essa criança (Magistrado(a)).

Não invalidando os posicionamentos elogiosos ao SNA, também foram mencionados alguns obstáculos para a efetiva implementação do sistema. Antes de listá-los, cabe enfatizar que, sendo relativamente recente, essa ferramenta encontra-se em intenso aprimoramento pelo CNJ, com a constante atualização de seus campos e funcionalidades (CNJ, 2022a).

Alguns(as) profissionais indicaram impasses com as formas de uso e de alimentação desse sistema. A seguinte fala de um(a) servidor(a) é bastante ilustrativa.

Ele dá uma visibilidade melhor, por exemplo, as audiências concentradas talvez nem precisem porque ele já faz o papel disso também, né? Porque ele acompanha, ele sinaliza, que a gente tem três meses, que às vezes, a gente nessa loucura toda a gente não registrava, agora a gente não tem como porque ele avisa, o sistema avisa que tem que registrar, tem um sinalizador. Mas eu acho, eu sinto falta de um novo curso, com um outro formato. Eu estou sendo sincera, não sei se a dificuldade é minha, mas eu vejo outras pessoas também com dificuldade. A gente tem o manual, mas a gente sente que não responde muito. (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Em resumo, muitos(as) profissionais manifestaram que a forma com que o SNA é apresentado é pouco didática e intuitiva, como retrata a seguinte passagem de entrevista.

Eu não acho intuitivo. Eu acho que ele poderia ser mais simples. Tanto que, não raramente, quando eu vou fazer a consulta eu acabo recorrendo a ela, e olha que eu não sou tão despreparado para sistemas, não. Tanto que a parte de implementação e chamada de vídeo de audiência, treinou e eu que capacitei a equipe aqui, mas, especificamente, o SNA, eu não acho ele muito intuitivo. (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Algo semelhante foi dito por um(a) magistrado(a), à luz das queixas manifestadas pela equipe técnica, sob sua titularidade, responsável pelo preenchimento do SNA. Segundo suas palavras: “o sistema não se apresenta fácil para manusear. Para acessar os comandos

e avançar no preenchimento, são exigidas algumas dinâmicas que demandam tempo e atenção”.

Deve-se constar que para outros(as) entrevistados(as), a manipulação do sistema parece ser mais automática, principalmente no caso daqueles(as) que trabalharam anteriormente com sistemas semelhantes. Contudo, em grande parte das comarcas abrangidas por esta pesquisa, o SNA ainda é algo a ser conhecido com mais afinco. Diante dessa constatação, iniciativas como a disponibilização de curso aberto por meio da plataforma virtual do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJud) são fundamentais e merecem ser amplamente divulgadas.

Além disso, o quantitativo de recursos humanos para manipulação da ferramenta também foi mencionado como um desafio. Há comarcas que constituem núcleos, na maior parte, compostos por profissionais da equipe técnica das varas da infância e juventude, responsáveis pela alimentação e acompanhamento do SNA. Há outras que contam com apenas um profissional do cartório ou da assessoria do(a) magistrado(a) para execução do trabalho. Nesse sentido, também restam dúvidas sobre quais são os(as) profissionais que devem manipular o sistema. Diante disso, é possível entender a queixa de um(a) servidor(a), ao narrar o período de implantação do SNA na região onde trabalha. Segundo disse: “[no começo da implantação] não sabíamos como usar, quem deveria usar e quem deveria alimentar: eu, a equipe técnica, o cartório, entre outros [...]”.

Essas situações repercutem em dificuldades para que as informações sobre as crianças e pretendentes sejam devidamente registradas e correspondam à realidade. Na pesquisa de campo, foram mencionadas dificuldades relacionadas à alimentação do cadastro, como a inserção de informações incompletas e a insuficiência de atualização dos dados. A seguir, um depoimento que reflete essa realidade.

Eu acho que hoje, em relação à adoção, o principal problema desse sistema, aliás, além da questão da alimentação... porque, assim, enquanto esse sistema era só estadual, e a gente já tinha o hábito de trabalhar com ele há muito tempo sem as varas daqui do estado, a gente não tinha tanto problema em relação à falta de informações no cadastro como a gente está tendo hoje com o cadastro nacional [...] porque o sistema, para funcionar tem que ser alimentado, se ele não for alimentado ele não funciona. Se a falta de alimentação correta do sistema era um problema nosso estadual, era um problema muito menor do que é agora depois que virou nacional. Assim, agora a gente está vendo absurdos, não tem nada preenchido das informações que a gente precisa quando a gente tem que acessar de outros estados [...] Hoje, a busca nacional, assim, isso é absurdo, assim, você tem cento e tantas pessoas para uma criança, você liga para 70/80 e ninguém quer porque as informações não estão alimentadas. Não é nem só alimentadas corretamente, mas a vara tem que entender que é de responsabilidade dela aqueles pretendentes habilitados na sua comarca [...] Assim, quem é que vai cadastrar? Vai ter que mandar para um setor? Precisa de um psicólogo parar um tempo que poderia estar sendo disponibilizado para um atendimento psicológico para fazer um cadastro, para lançar nome, ende-

reço, telefone? Ou será que tem um estagiário no cartório, ou alguém do cartório, ou um comissariado, ou alguém que possa, a hora que recebe esse processo, lançar esses dados? Então, eu acho que o grande problema da alimentação do sistema é esse, é desorganização das varas, descomprometimento coletivo com o sistema (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Em que pese a fala desse(a) interlocutor(a) registrar que em sua experiência havia mais registro das informações em período anterior ao SNA, as análises estatísticas deste Diagnóstico (CNJ, 2022a) concluíram que os dados de crianças cujos eventos apontados são posteriores à data de migração dos cadastros antigos para o SNA são mais completos. Inclusive, esse fato foi pronunciado como justificativa para a maior parte das análises quantitativas da pesquisa se restringirem a esse grupo. Ainda assim, dados como UF de origem ou atual e, como já mencionado, cor/etnia, ainda contam com percentual relevante de incompletude (CNJ, 2022a). Tal realidade possivelmente possa ser explicada pelas dificuldades de os(as) servidores(as) trabalharem com o sistema, como expõe a pesquisa qualitativa.

Outra queixa dos(as) interlocutores(as) diz respeito aos prazos previstos para a alimentação do sistema. Ao mesmo tempo em que é ressaltada a importância dos limites temporais para que a plataforma funcione, muitos consideram não ser exequível o cumprimento do previsto. Contextualiza-se que, de acordo com o ECA (BRASIL, 1990, art. 197-E, § 2º), em redação dada pela Lei n. 13.509/2017, há a obrigatoriedade da reavaliação trienal dos habilitados. Enquanto um(a) corregedor(a) considera ter sido essa mudança “mais positiva do que negativa”, um(a) servidor(a) dedicado(a) à alimentação do SNA manifesta seu descontentamento. Conforme afirma, há impossibilidade de sua execução no prazo estabelecido diante de todas as demandas de trabalho existentes no cotidiano de uma vara de infância e juventude, que ultrapassam a composição do sistema. Contudo, o(a) interlocutor(a) parece atribuir ao SNA uma determinação que é do próprio ECA (BRASIL, 1990). Em suas palavras:

Essa questão dos três anos como tempo de validade para as habilitações é muito pouco tempo para uma Comarca grande. Nós somos uma Comarca com 300 habilitados e a gente não para de atender processos de crianças em situação de risco e a gente não para de realizar novas habilitações. E como a gente vai conseguir renovar as 300 habilitações antigas? É muito complicado. Há muito que evoluir tanto na questão prática do SNA (Servidor(a) de Vara).

Por sua vez, um(a) magistrado(a) ressaltou que as prescrições temporais previstas pela referida lei são impositivas. De acordo com esse(a) juiz(a), por exemplo, a necessidade de inclusão de relatório de audiência concentrada de processos que tramitam nas varas da infância e juventude “tiram a autonomia decisória do magistrado”, pois a ele compete a decisão sobre qual ação ajuizada poderá ou não ser julgada em audiência concentrada. De acordo com esse(a) interlocutor(a):

muitas vezes o processo ainda está no começo ou é bastante complexo e por isso não teria como levá-lo para uma audiência concentrada e o SNA te obriga a isso. Então nesses processos complexos, a questão é: como é que eu vou levar um processo

desse pra uma audiência concentrada, de um processo que está começando, que está iniciando, ou de um processo que é bastante complexo e que eu, como juiz, como primeiro corregedor da vara, não tenho como levar esse processo pra uma audiência concentrada, e o SNA ele obriga que você leve <ênfase> todos os processos pra audiência concentrada. Tira do juiz [...] o poder dele [...]. E não pode se levar todos os processos pra audiência concentrada. Você tem que levar para a audiência concentrada processos em que exista a possibilidade de reintegração familiar, ou que seja caso de destituição (Magistrado(a)).

Entre os pontos que merecem atenção no SNA, também foi mencionada a vinculação automática. Segundo um(a) servidor(a), essa pode ser uma ferramenta arriscada em casos especialmente sensíveis, já que faz a vinculação “sem entender a história daquela criança”. Em suas palavras.

Eu acho que é uma ferramenta um pouco perigosa, porque ele pode vincular sem entender a história daquela criança. Por exemplo, nós tivemos uma adoção de duas meninas aqui, aqui no “estado” inteiro só tinha um pretendente para ela e era homem. Se eu fosse direto pelo SNA, ele vincularia automaticamente com ele, ele já teria a expectativa gerada, só que a aceitação pelas meninas seria praticamente nula porque a mais velha, principalmente, foi vítima de abuso pelo padrasto. Como é que eu vou inserir, de cara, essa menina em um lar só composto por um homem? Para dar a maior taxa de sucesso possível a essa adoção, eu não posso fazer isso (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Outra pauta que apareceu como um problema recorrente para grande parte dos(as) profissionais que acompanham o SNA foi a desativação de habilitados. O que acontece é que alguns(as) servidores(as) deixam de desativar no cadastro os(as) pretendentes que já concluíram um processo de adoção e isso gera incertezas quanto à disponibilidade de pretendentes para a criança e vice-versa. A seguir, narrativas de diferentes regiões do país que exemplificam essa problemática.

Se você chegava lá, aí no perfil desse casal, apareciam várias crianças e aí quando você começava a entrar em contato, as crianças já estavam ou numa outra... já tinham sido adotadas ou já estavam já encaminhadas e aí não conseguia ir para frente, entendeu? (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Tem um caso que já adotou no ano passado. Ainda tem Varas, estados me ligando querendo saber se aquele casal está disponível, aí já entrei lá e está constando, já foi concluída a adoção e ainda consta que está “em processo de conclusão” daí as pessoas ficam procurando. Eu já tentei arrumar. Já falei com a psicóloga da cidade responsável pelas crianças, eu já fiz contato com a SNA e a resposta vem, assim, meio vaga demais. Continuamos assim, esses dias me ligaram de novo perguntando se o casal está disponível. Então, eu não sei se eu vou aí inativo todo mundo, porque eu acho mais fácil, para não acontecer isso... (Integrante de uma CEJA/CEJAI).

A falta de confiança no SNA é mais um ponto relevante que merece atenção. Os próprios operadores do sistema pertencentes à rede de proteção à criança e ao(à) adolescente dizem não sentir confiança na validade das informações e atualizações que são feitas pela

plataforma. Algumas dessas pessoas que não acreditam e confiam no cadastro dizem terem desenvolvido seus próprios métodos de controle e verificação dos dados sobre adoção, como um cadastro próprio para sua vara e a realização de busca ativa por ligação para a confirmação dos perfis que aparecem disponíveis no SNA. A seguir, um exemplo.

[...] eu te confesso que até hoje eu não confio. Tanto não confio que eu tenho, na minha promotoria, um cadastro que eu desenvolvi de controle de acolhimentos, eu tenho cadastro... agora a pouco eu estava olhando aqui os cadastros que custam muito caro, que é quase que dúplice. Porque quando eu quero saber alguma coisa eu olho no meu cadastro, porque te confesso que às vezes você vai olhar lá e por algum motivo não baixaram, ficou aí, já está desatualizado, já não sei o quê. E eu ouço muito, porque aqui a gente trabalha muito com eles e quem faz a busca é o juiz ou a equipe do juiz determina, ele fala, “olha, a gente foi no cadastro lá, os cem primeiros nomes já adotou, não quer mais adotar, não tem telefone, o *e-mail* não responde, então, é muito caro, tinha que ser diferenciado (Promotor(a) de Justiça).

Dados da pesquisa quantitativa do tema “Estrutura judiciária e gestão administrativa de políticas públicas para a infância e juventude” deste Diagnóstico ajudam a compreender a recorrência desses casos. Resultados de um questionário aplicado em 669 varas com competência em infância e juventude no país revelaram que 1,4% das varas que atua na matéria de adoção não implementou o SNA e 11,0% utilizam (em paralelo ao SNA ou exclusivamente) outro sistema para cadastro de acolhimentos e adoções (CNJ, 2022c).

Além das questões já mencionadas, também é importante destacar que, apesar de ser compreendido como capaz de democratizar o processo adotivo, o SNA não é visto como democrático para acesso da Defensoria Pública, de acordo com integrantes dessa instituição. Contextualiza-se que o Projeto de Lei do Senado n. 1.120/2019 (BRASIL, 2013) visa alterar o art. 101 ECA para incluir a Defensoria Pública entre os legitimados a acessar o cadastro nacional de crianças e adolescentes em medida de proteção de acolhimento institucional ou familiar. Contudo, conforme Nota Técnica emitida em 2020 pelo CNJ (CNJ, 2020b), o Fórum Nacional da Infância e Juventude (FONINJ) emitiu manifestação contrária à proposta, considerando a necessidade de manutenção de reserva e sigilo de informações sobre as crianças e os(as) adolescentes. Em campo, alguns(as) defensores(as) públicos(as) manifestaram insatisfação com essa situação, conforme exemplo a seguir.

Tenho certeza da grande importância da Defensoria poder ter acesso a esse sistema, em nenhum momento a defensoria vai fazer qualquer tipo de alteração, não tem nem porquê isso, ele é muito importante pra que a gente possa ter inclusive segurança de orientação. [...] Se a gente for pensar assim, qualquer técnico relacionado ao sistema, que tem acesso, é falível como ser humano a ter esse tipo de atitude, até o próprio juiz. Se a gente for pensar, o secretário do juiz, secretário do promotor eles podem ser falíveis como seres humanos numa situação pessoal que envolve interesse pessoal. [...] Impedir a defensoria de ter acesso ao sistema nacional porque eventualmente o defensor vai ter interesse pessoal de falar com alguém, isso aí qualquer

profissional da área e do sistema também está falível a esse erro e um erro deve ser punido, então não é o caso. [...] Essa justificativa ela é mais um motivo para colocar a defensoria numa posição pequena, que não é dela, não é uma posição pequena. E talvez um preconceito no sentido do próprio Sistema Judiciário ter um preconceito da defensoria porque a Defensoria Pública ela é, assim, uma grande voz da cidadania e muita das vezes a voz da cidadania ela incomoda. (Defensor(a) Público(a)).

Ao final desta seção, está evidente como as funcionalidades e os propósitos do SNA despertam diferentes percepções dos atores entrevistados nesta pesquisa. Ainda que dificuldades tenham sido descritas, essas precisam ser compreendidas em um campo de disputas de interesses e de interpretações da ferramenta pelos(as) integrantes do sistema de justiça. Ademais, a abrangência nacional desse sistema e suas inovações na execução da proteção de crianças e adolescentes fazem com que essa ferramenta seja celebrada por parcela quase hegemônica dos(as) entrevistados(as). Ainda assim, na realidade social profunda, práticas irregulares de adoção ainda são realizadas por outros caminhos, como será visto na próxima seção.

5.3 AS ADOÇÕES *INTUITU PERSONAE* E AS PRÁTICAS QUE BURLAM O PERCURSO ADOTIVO LEGAL

Com base em dados coletados nas entrevistas, foi possível apreender que há modos diversos aos traçados pelos Poderes Legislativo e Judiciário no que tange à adoção. Ainda que o ECA (BRASIL, 1990) estabeleça a centralidade do processo adotivo em âmbito do Poder Judiciário, executado por meio do SNA, a pesquisa de campo revelou a ocorrência de pessoas e casais que buscam os(as) filhos(as) almejados(as) de forma a burlar o percurso adotivo legal. Além disso, indivíduos e/ou casais estabelecem vínculos com meninos e meninas por razões variadas, tornando-se seus guardiões “de fato” e, por essa razão, em um dado momento desejam filiá-los(as). Nesses casos, a família adotiva não é previamente cadastrada no SNA e não passa pelo processo de vínculo no sistema, uma vez que esse já está estabelecido. Não obstante, esse caminho nem sempre é legal.

Conforme estabelece o § 13 do art. 50 do ECA (BRASIL, 1990), por estabelecimento da Lei n. 12.010/2009, três tipos de casos de adoção *intuitu personae* são reconhecidos legalmente, conforme vê-se a seguir.

§ 13. Somente poderá ser deferida adoção em favor de candidato domiciliado no Brasil não cadastrado previamente nos termos desta Lei quando: (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

I se tratar de pedido de adoção unilateral; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

II for formulada por parente com o qual a criança ou adolescente mantenha vínculos de afinidade e afetividade; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

III oriundo o pedido de quem detém a tutela ou guarda legal de criança maior de 3 (três) anos ou adolescente, desde que o lapso de tempo de convivência comprove a fixação de laços de afinidade e afetividade, e não seja constatada a ocorrência de má-fé ou qualquer das situações previstas nos arts. 237 ou 238 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência (BRASIL, 1990, art. 50, § 13).

Por sua vez, a Resolução CNJ n. 289/2019, ao incluir os casos *intuitu personae* no rol de registros do SNA, inova ao garantir a possibilidade de avaliar a dimensão desses casos, sobre os quais possuíam-se poucos dados compilados apesar de ser uma forma recorrente de adoção no Brasil (FONSECA, 2019; RINALDI, 2017).

Conforme a pesquisa quantitativa, foram encontradas 3.217 crianças adotadas em processos de adoção *intuitu personae* no SNA, contra 15.881 adotadas por cadastro (CNJ, 2022a). Desse modo, considerando apenas os casos que foram registrados no SNA, 16,84% das crianças com processos de adoção no país foram adotadas na modalidade *intuitu personae*, ou seja, sem que elas e suas famílias substitutas tenham passado pelo cadastro previamente.

Dito isso, ao longo desta seção será possível compreender, conforme os resultados da pesquisa de campo, o cenário de adoção *intuitu personae* no Brasil. Além disso, também serão abordados como os atores-chave relatam a existência dos casos que não passam pelo cadastro prévio de pretendentes, a fim de refletir como algumas práticas ilegais e rumores de tráfico de pessoas (que serão aprofundados no capítulo seguinte) precisam ser analisados de formas distintas.

De acordo com relatos de campo, há comarcas onde são mais recorrentes as adoções feitas sem intermediação prévia pelo Poder Judiciário. Segundo um(a) magistrado(a), ao falar sobre a região em que atua, afirma:

[aqui] são muito poucas as adoções que seguem as diretrizes [habilitação, inserção do requerente no SNA, encontro com o filho e ajuizamento da ação]. A criança ir primeiro para um abrigo e [...] depois ser inserida lá no Cadastro [SNA] e os pais adotivos serem pessoas habilitadas, né. Então, essa é uma situação que a gente percebe que ela é uma exceção (Magistrado(a)).

Para outros(as) interlocutores, a adoção *intuitu personae* “tem diminuído”. Entretanto, seria ainda presente em contextos em que há intenção de adotar uma criança sem a submissão aos dispositivos legais. De acordo com um(a) promotor(a) de justiça:

Há adoções *intuitu personae*, quando há uma pessoa próxima a criança. Já me deparei com vários casos aqui em que a família entra com o pedido de adoção argumentando que a mãe abandonou o filho quando criança e a família adotante não teve outro jeito a não ser cuidar da criança. Aí você vai ouvir a mãe, a história é totalmente diferente. A pessoa almejava o processo de adoção, só que ela não queria passar pelo processo burocrático, de fila, respeitar a fila, daí ela se aproximava da mãe, dava um amparo para essa mãe, intencionando apanhar a criança para ela, subtrair a criança dos cuidados da mãe (Promotor(a) de Justiça).

Conforme os dados estatísticos deste Diagnóstico, apesar das adoções *intuitu personae* apresentarem um quantitativo menor que as adoções via cadastro, apresentam curva de registro ao longo do tempo muito semelhante ao tipo intermediado pelo Poder Judiciário. Especificamente, observa-se para os dois tipos de adoção um crescimento expressivo no segundo semestre de 2019 (quando o SNA foi lançado nacionalmente) e uma tendência de queda a partir de 2020, sobre o que se considera a hipótese de influência da pandemia gerada pela covid-19 (CNJ, 2022a).

Na pesquisa de campo, os(as) interlocutores(as) que visualizam um decréscimo dos casos de adoção *intuitu personae* atribuem ao que denominam como concretização de uma “evolução adotiva”, manifesta em regiões e/ou comarcas que disseminaram o conhecimento sobre as “formas legais de constituir família”. Em suas percepções, essa suposta mudança de paradigma estaria diminuindo as práticas cujo propósito é conseguir os(as) filhos(as) almejados(as), por meio de percursos que visam burlar as previsões legais.

Vale considerar que nem todos esses casos possuem ilegalidade em torno de práticas que possam ser configuradas como tráfico de crianças ou que haja intermediação financeira. Porém, são casos que refletem práticas culturais que giram em torno de múltiplas formas de se fazer famílias, em que as adoções face a face ocorrem em meio a diversas vulnerabilidades. Dada a sua especificidade, narrativas sobre comercialização de crianças e rumores sobre tráfico são abordados em seção específica, no capítulo seguinte.

Centra-se o debate aqui no que concerne à adoção *intuitu personae*, lida nos termos de “circulação de crianças” como “prática profundamente ancorada no meio popular brasileiro” (FONSECA, 2006, p. 27). Conforme reflete Cláudia Fonseca (2006), por ser uma experiência histórica e que está expressivamente presente nas camadas populares, torna-se relevante analisar a interação dessas práticas com as leis e políticas do Estado.

Com a pesquisa de campo, acessaram-se relatos de que, frequentemente, essas adoções somente chegam ao conhecimento do sistema de justiça e são registradas no SNA quando as crianças dão entrada no sistema de educação ou quando existe a necessidade de atendimento no sistema de saúde. Em situações como essas, é exigida a documentação das crianças e como a família não tem sua tutela legal, é feita a busca dentro do sistema de justiça para que a situação se regularize de alguma maneira. Desse modo, muitas famílias convivem com as crianças por um período considerável sem a guarda legal e só é possível identificar tais irregularidades quando o vínculo já está estabelecido. Enfatiza-se que o registro tardio é justamente uma estratégia agenciada por essas famílias para poderem permanecer com as crianças

De forma recorrente, são as próprias famílias que buscam as varas da infância e juventude, com seus(as) filhos(as) já em idade escolar, ajuizando ação de adoção com o propósito de regularização da situação fática. Tais demandas geram dilemas éticos, jurídicos e morais nos(as) profissionais integrantes do sistema de justiça que atuam nesses processos. Isso

porque seguir o rigor da lei poderia levar à retirada da criança desse núcleo familiar, no qual, eventualmente, ela esteja bem, segura e com vínculos afetivos já arraigados. O dilema se dá, portanto, no entendimento caso a caso de qual é o “melhor interesse” da criança. Garantir esse princípio, em muitos casos, significaria mantê-la nessa família e legalizar, em âmbito jurídico, práticas precedentemente ilegais. Por outro lado, em outras circunstâncias, tais práticas precedentemente ilegais implicaram questões criminais (como sequestro, compra de crianças etc.) que suscitariam em outro curso do processo, o que leva a pensar que a condução de situações dessa natureza provoca as práticas de justiça funcionarem através da gestão entre o legal e o ilegal (DAS; POOLE, 2004). Segundo um(a) psicólogo(a), o Poder Judiciário torna-se conivente com essa prática. Conforme seu relato:

O Judiciário é conivente com isso porque aí vem aquela história de que: “ah..., mas já criou vínculo com o bebê recém-nascido...” e a gente destitui crianças mais velhas né, aí ninguém se preocupa com vínculo, mas para legitimar a irregularidade a gente usa a história do vínculo. Então por isso que eu tô te falando que é conivente também com o sistema esse tipo de prática. Isso não vai acabar nunca, porque acho que também é uma coisa cultural, o brasileiro gosta de dar um jeitinho, ele gosta de, de desrespeitar regras. [...] Porque às vezes as pessoas até registram a criança, principalmente o pai, no nome dele. [...] Muito juiz, muito promotor não banca isso, ou, se banca, vem o tribunal, os desembargadores: “não, não, deixa quieto.” (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Em contrapartida, esse tipo de adoção é problematizado na visão de parte dos(as) entrevistados(as). Para esses, na medida em que existe uma fila dentro do SNA, com diversos pretendentes que aguardam, às vezes, por anos crianças que possuam o perfil desejado, essas práticas estariam burlando essa fila. Ademais, muitos atores enfatizam a ilegalidade desse tipo de entrega, conforme dispõe o art. 238 do ECA (BRASIL, 1990). A seguir, a fala de um(a) promotor(a) de justiça com essa perspectiva.

Não é furando a fila, não é desrespeitando um regramento legal que a gente tem, não é oferecendo dinheiro, que seja, né? Porque a gente sabe que tem. Não é por meio de contatos que você tenha próximo a parturiente que vai fazer, ou dentro do Hospital, da Maternidade, que seja, que vai fazer você ser privilegiada em detrimento de outras tantas mulheres que estão na fila e que tem o mesmo direito de você de ser mãe adotante. Então, é a gente desmistificar essas duas figuras, né? E tentar estimular a entrega legal e a adoção dentro dos ditames legais também. Se você quer ser mãe, você tem que dar o exemplo, eu falei isso para ela também, “olha, você tem que dar o exemplo para o seu filho. Para você conseguir ficar com ele, você tem que fazer dentro do processo, fazer o seu cadastro de adotante e ao final você será beneficiária para você receber a guarda dele, faça isso e aí sim você vai poder olhar para ele com dignidade e transparência no olho para dizer, eu sou sua mãe e ninguém mais te tira de mim”, sabe? (Promotor(a) de Justiça).

Contudo, há de se considerar que, às vezes, as famílias das classes sociais desfavorecidas que adotaram de forma irregular nem sequer sabem da existência de uma fila para adoção e não veem problemas no ato que realizam ao acolher uma criança desde o nascimento. Por

outro lado, há relatos de pessoas, provavelmente de classes mais privilegiadas, que sabem da existência desse sistema, mas que, mesmo assim, recorrem às adoções irregulares e, só mais tarde, chegam à justiça para requerer os direitos de maternidade e/ou paternidade dessa criança. Ilustrando como esse é um tema em disputa no âmbito do sistema de justiça, diferentemente da passagem de entrevista citada, o trecho a seguir, também proveniente da fala de um(a) promotor(a) de justiça, apresenta outro posicionamento.

[...] a gente recebe muitos pedidos de cadastro de adoção, eu particularmente não vi uma adoção que foi dessa fila, né? Que é uma fila sigilosa que poucas pessoas têm acesso. Aqui em [fala a cidade] a gente faz parte do Cadastro Nacional, não acho que a gente tenha uma fila própria, é o Cadastro Nacional, eles fazem o pedido, fazem o curso, aí quando eles são cadastrados eles vão para a fila nacional. Eu particularmente, eu estou na infância desde 2017, só **vejo as adoções com sucesso dessa forma [...] que é chamado de à brasileira**. Na verdade, a impressão que eu tenho é que essa forma de você fazer na fila, de fazer da maneira como deve ser feito leva um tempo, aí quando chega esse tempo a criança já está maior e já não é de interesse, né? Porque é muito difícil, assim, eu ainda não vi um casal que se interessa por uma criança de 7/8 anos de idade, eu acho que essa questão da adoção a gente ainda tem que melhorar um pouco. Porque a gente chega nesses abrigos e são muitas crianças que estão aptas para adoção e estão lá, e muitas vão ficar lá até completar os 18 anos, para mim é bem difícil entender (Promotor(a) de Justiça).

As palavras destacadas no trecho demonstram que, as adoções fora do cadastro podem ser consideradas bem-sucedidas até mesmo na perspectiva de determinados(as) profissionais do sistema de justiça. O que implica entender o tamanho do desafio que envolve tornar a adoção via cadastro a forma inequívoca de realizá-la.

Em contraponto, casos previstos legalmente, como o da adoção unilateral, são adequadamente considerados, não apresentando interposições ou divergências nas narrativas dos(as) profissionais entrevistados(as). A passagem de entrevista a seguir, com um(a) assistente social judiciário(a), descreve as dinâmicas comunitárias e institucionais estabelecidas nesses casos.

Fora do sistema a adoção se dá por uma rede de apoio comunitário, ou se a criança está muito tempo com a família, se tem um vínculo constituído, ou se é adoção unilateral, pela madrasta ou pelo padrasto, simplesmente ela vai se solidificar, porque a criança já está efetivamente adotada por aquela família. Então a gente vai fazer o processo de adoção, um estudo social, para verificar se realmente tem o vínculo. Tendo o vínculo, o processo vai seguir, vai haver a destituição do poder familiar dos pais biológicos e ela vai ser adotada e vai ter a nova certidão. Agora se é uma adoção realizada na má fé, nós intervimos e institucionalizamos a criança, dando início ao processo de restituição do poder familiar ou inserindo a criança na adoção legal (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Desse modo, é importante considerar que a associação entre adoção *intuitu personae* e o propósito de driblar os dispositivos legais por vezes é relativizada pelos atores entrevista-

dos nesse cenário. De acordo com um(a) promotor(a) de justiça, a filiação de crianças sem o aval do sistema de justiça nem sempre ocorre por má-fé. Em suas palavras:

São pessoas que não tem conhecimento legal e ainda acham que estão fazendo um bem danado para aquela criança, já que a mãe não quis e não tem ninguém na família para cuidar e ela está ali, com a maior boa vontade, querendo constituir uma família, querendo tudo de melhor para aquela criança, então eu preferi não ajuizar essa medida de responsabilização. Mas vai depender de cada caso, porque tem pessoas que possam fazer de má fé, mas o que passou por mim e eu não posso falar pelos colegas, se tem algum colega que adotou essa medida, mas o que passou por mim eu preferi não ajuizar, porque foi a boa-fé da pessoa mesmo (Promotor(a) de Justiça).

A respeito do posicionamento desse(a) promotor(a), é necessário ponderar alguns pontos: i) a possível crença das pessoas que adotam por caminhos externos ao cadastro de se estar “fazendo um bem danado” não garante que isso se concretize na prática, podendo não representar o melhor interesse da criança, de fato; ii) outros tantos casos que ocorrem sem o acompanhamento do sistema de justiça podem encobrir diversas violações às crianças e às famílias de origem, considerando a vulnerabilidade em que essas se encontram. Desse modo, avaliações aprofundadas de cada caso que chega ao conhecimento da Justiça com apoio das equipes técnicas psicossociais são fundamentais.

Por outro lado, algumas dessas proposições adotivas são produto do que a antropóloga Claudia Fonseca (2006) tem denominado como “circulação de crianças”, conforme mencionado. A parentalidade, nesses casos, não decorre de um “projeto” (VELHO, 1981), mas de uma relação estabelecida entre essas pessoas e os meninos e as meninas dos quais “cuidaram” em razão de laços de solidariedade diversos. Durante grande período esses sujeitos, na qualidade de responsáveis pelas crianças e pelos(as) adolescentes, não tiveram a preocupação em legalizar a situação. Esses casos, conforme determinação prevista no ECA e destacada no início desta seção (BRASIL, 1990, art. 50, § 13), podem ser considerados legais.

Reconhecendo a existência da dinâmica de “circulação de crianças”, alguns(as) interlocutores(as) da pesquisa, inclusive, utilizam esse termo em suas narrativas. Ainda assim, muitos(as) desses(as) enfatizam a necessidade de intervenção do Poder Público. Um(a) magistrado(a), por exemplo, afirmou que compete à justiça da infância e juventude gerir essa “circulação de crianças” de forma a “proteger” infantes e jovens. Segundo sua perspectiva, há de evitar que a gestão de suas vidas ocorra sem o “controle” do Poder Judiciário, por meio de arranjos entre famílias. Sob essa perspectiva, o que deveria ser feito em situações análogas é destituir o poder familiar dos(as) genitores(as), acolher meninos e meninas, inseri-los no SNA, disponibilizando-os para adoção. Nas palavras desse(a) interlocutor(a):

A circulação de crianças é um fenômeno da cultura brasileira e o Estado deve estar presente para garantir que o direito da família e das crianças e adolescentes não seja violado. É um fenômeno presente na nossa história, as crianças circulam, saem da casa do pai, vão morar com o tio, com a tia. Há uma tia que cria, há um vizinho[...]. A

mãe morreu, o pai morreu, então nesses casos a circulação de crianças é um fenômeno. O que a gente precisa é que essa circulação seja feita com segurança, com proteção. [...] O Cadastro vem dizer quais são as crianças que estão circulando de forma não protegida e que estão no abrigo, essas crianças têm que ser destituídas, colocadas no Cadastro, para que uma família possa sustentar e educar (Magistrado(a)).

Diferentes casos narrados em campo refletem a relevância de se explorar as hipóteses previstas no art. 50, § 13, do ECA (BRASIL, 1990), de maneira a respeitar as dinâmicas familiares pré-existentes que não configurem prejuízos às crianças e aos(as) adolescentes. Todavia, faz-se necessário considerar que, algumas vezes, esse é um percurso traçado para buscar crianças desejadas sem ter que se submeter aos prazos, às avaliações e ao trâmite processual previsto nas legislações em vigor, o que pode estar agenciado por diferentes ilicitudes e configurar danos às famílias de origem e às crianças.

Nesse sentido, foi possível encontrar relatos sobre a recorrência de situações nas quais pessoas sozinhas ou casais buscam a intermediação de “terceiros” para chegar aos(as) filhos(as). Esses percursos, segundo relatos de campo, podem envolver compra de crianças ou troca de favores e cuidados para com a família doadora. De acordo com um(a) assistente social judiciário(a) tais práticas ocorrem porque “as pessoas acreditam que o processo legal é muito burocrático e, dessa forma, têm um pensamento de obter [o(a) filho(a)] de uma forma mais fácil”. Fato que segundo ele(a) “acaba por favorecer a compra de crianças”. Em suas palavras:

Nesse processo todo de querer ter o filho a qualquer custo, muitas pessoas têm aquelas velhas práticas de dar um apoio ali na gestação para depois ter aquela criança que também, de certa forma, é um jeito muito ruim de você obter o seu filho. [...] Então, a gente precisa muito ir lá para base, né, de ir pra atenção básica, tanto da assistência, quanto da saúde, pra gente levar o máximo de conhecimento, né, pra que, que a legalidade seja exercida. [...] Embora a ilegalidade ela nunca vai deixar de acontecer (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Ainda que essas situações de fato possam acontecer, é necessário atentar para discursos que as generalizam, de maneira a deslegitimar também as práticas legais de adoção *intuitu personae* (BRASIL, 1990, art. 50, § 13). Tal concepção deve-se à constatação (FONSECA, 2013) de que o universo adotivo é composto por uma enorme desigualdade social e econômica entre pais adotivos e famílias doadoras, entre as quais as primeiras são mais abastadas do que as segundas. Em face disso, o pressuposto é de que “genitores” possam “tirar vantagens”, transformando as suas proles em bens vendáveis no mercado adotivo.

Uma vez que em nossa sociedade dinheiro e afeto são compreendidos como excludentes (ZELIZER, 1994 *apud* FONSECA, 2013), o domínio da adoção, que é o da família e dos afetos, ao ser invadido pela lógica do dinheiro torna-se corrompido. Dessa forma, genitores(as) ofertando seus(suas) filhos(as) e pretendentes supostamente comprando-os(as) (por meio

do auxílio ao parto e/ou ajuda financeira à família doadora) seria a materialização de uma prática que, na perspectiva de ampla parcela dos(as) entrevistados(as), corrompe a nova “família”, uma vez que transformaria a criança esperada em “objeto”.

Outra estratégia usada para se chegar à criança desejada evitando a adequação aos dispositivos legais é o ato de registrar irregularmente uma criança de terceiros, prática popularmente chamada de “adoção à brasileira”, o que é considerado crime, conforme o art. 242 do Código Penal (BRASIL, 1940). Uma das maneiras desse ato, relatada por defensores(as) públicos(as), promotores(as) de justiça e técnicos(as) das varas da infância e juventude, dá-se ao “forjar o ajuizamento de uma adoção unilateral”. Trata-se de uma modalidade de ação conhecida como “semiplena”, visto permitir que se substitua somente um dos “genitores” e sua respectiva ascendência. Sendo assim, um dos arranjos realizados, sobretudo por casais, é encenar a existência de uma relação extraconjugal entre o marido de uma requerente e uma mulher (a doadora da criança).

Por meio de um “acordo” entre esse marido e a mãe de um bebê que segundo rumores do campo, envolve “favorecimentos” (ajuda ou dinheiro) a essa mulher é realizado um registro de nascimento da criança em nome desse “par extraconjugal”. Após um lapso de tempo, o casal procura o Poder Judiciário informando o desejo da esposa em adotar o(a) filho(a) de seu marido, havido fora do casamento. Em razão disso, justifica-se o ajuizamento da ação de destituição de poder familiar daquela mãe de nascimento. Segundo relato de campo, essas ações ilegais, por vezes, são legalizadas nas malhas do Poder Judiciário, por não haver a “suspeição” de que se trata de um ato ilícito.

Muitas dessas irregularidades vêm à tona antes do ajuizamento da ação. Isso se deve às denúncias feitas por vizinhos(as) ao Conselho Tutelar, que remetem o ocorrido ao Ministério Público. Há casos denunciados por pretendentes habilitados(as) que aguardam a convocação do Poder Judiciário para encontrarem os(as) seus(suas) filhos(as) e, inconformados(as) com a verificação de que houve uma burla do cadastro, informam as varas da infância e juventude.

Em uma relação íntima com os casos narrados na seção sobre “entrega voluntária”, há ainda a indicação de irregularidades produzidas no âmbito das instituições de saúde, como hospitais e maternidades. À diferença da entrega voluntária, que é uma medida legal, práticas fora da lei também ocorrem nesses espaços, como o ingresso da parturiente na maternidade com a documentação de outra mulher, como expresso por um(a) promotor(a) de justiça:

Às vezes a pessoa [a mãe de nascimento] dá entrada [no hospital para ter o bebê] com a carteira de identidade que não é a dela, e sim da pessoa que ela quer entregar. E se tem uma recomendação de que se há suspeita deve-se encaminhar ao Juízo, e aí a gente faz audiência especial e ouve todo mundo. Em geral, na minha experiência, quando há essa suspeita ela se confirma. E aí a gente faz os estudos para confirmar se ela quer entregar, e para que entregue para o primeiro da fila do SNA.

Porque eu entendo o legislador optou pela entrega para o cadastro, as exceções que ele coloca ali são minúsculas. E assim, eu verifico um número relativamente alto de pessoas habilitadas que conseguem crianças assim, muitas vezes aguardam três anos sem regularizar a situação da criança. E assim coloca o Juiz e o Promotor em uma situação difícil, porque eu entendo que seria muito penoso para essa criança ser retirada da família, porém, eu acho que isso não pode ficar sem uma resposta estatal. Então, eu entendo que isso viola o direito coletivo de todos aqueles que estão esperando na fila. Por isso o meu caminho é instaurar inquéritos civis, em geral estou conseguindo acordos. No geral as pessoas entendem, pois sabem que o estão fazendo está errado, é muito difícil ver alguém fazendo isso com uma boa-fé (Promotor(a) de Justiça).

Nessas situações irregulares, alguns(as) profissionais das instituições de saúde, como hospitais maternidades, atuam de forma a entender que toda prática ilegal de adoção envolve “compras de crianças”. Assertiva que deve ser vista com cuidado, visto ser importante considerar que o uso de “intermediários” nem sempre se pauta na mercantilização direta desses bebês.

As diferentes formas, exemplificadas nesta seção, de uma família assumir o vínculo e a responsabilidade por uma criança gestada por outrem lançam luz aos casos de adoção que não são (ou demoram a ser) considerados nas estatísticas no Brasil. Nem por isso, deixam de compor o panorama da parentalidade adotiva no país. Se na pesquisa quantitativa foi possível ter contato com os números que retratam os casos de adoção pelo cadastro e aquelas *intuitu personae* que foram legalizadas (CNJ, 2022a), com a pesquisa qualitativa contribuiu-se para o descortinamento das práticas que desafiam esse sistema, seja por não passarem pelo cadastro de adoção, seja por não serem identificadas como ilegais.

Apesar da existência da disposição legal da entrega voluntária (conforme debatido em capítulo precedente), os casos de adoções ilegais continuam acontecendo. Uma possível explicação para isso está na insuficiência de políticas públicas capazes de assegurar, amplamente, que essas práticas ocorram com a devida segurança de todas as partes, especialmente das crianças e das mulheres que realizam a entrega. Ademais, entende-se que a falta de preparo de alguns atores na divulgação dessa possibilidade legal pode contribuir com o cenário de adoções ilegais no Brasil.

Diante dessa realidade e das variadas representações sobre adoção *intuitu personae* (legais e ilegais) presentes em campo, conformando um verdadeiro campo de disputa no tema, é necessário avançar tanto no conhecimento de como essas dinâmicas ocorrem na prática como no debate desses casos no cenário jurídico e social. Desse modo, mais pesquisas sobre esse tema se fazem importantes, podendo fomentar o campo de evidências para apoiar o planejamento de políticas públicas. Ao fim e ao cabo, múltiplas formas de produzir famílias são agenciadas no país e não tomar conhecimento delas pode significar ignorar a realidade social.

6. ENTRE FRONTEIRAS: DESTINOS, IRREGULARIDADES E PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS EM FLUXOS INTERNOS E INTERNACIONAIS²¹

Enquanto, no Capítulo 4, foi realizado o debate de populações à “margem do Estado” (DAS; POOLE, 2004, 2008) como referência aos grupos sociais que estão separados por fronteiras relativamente simbólicas, ainda que reais e emblemáticas, do restante da população de um território, neste capítulo debatem-se temáticas que envolvem trânsitos de crianças entre fronteiras geográficas. Em termos mais precisos, esta parte do relatório trata de questões referentes a crianças migrantes, à experiência da adoção internacional e às práticas irregulares que sugerem tráfico de crianças, em três seções, respectivamente.

Quanto ao que foi denominado rumor de tráfico, cabe destacar que este não envolve apenas a dimensão internacional, mas também se apresenta em narrativas sobre mercantilização de crianças nos contextos locais. Suas fronteiras, portanto, *residem* mais nos limites entre legal-ilegal do que propriamente territorial.

Por fim, antes de se avançar para as seções, cabe destacar que ainda que migração, adoção internacional e tráfico de crianças sejam temas expressivamente diferentes e que não possam ser confundidos, os assuntos guardam afinidades que, por vezes, fazem que seus casos apresentem sinuosidades entre si.

6.1 CRIANÇAS MIGRANTES OU REFUGIADAS: A PROTEÇÃO QUE NÃO AS ALCANÇAM

A presença de informações em torno de crianças e adolescentes migrantes ou refugiadas²² variaram significativamente na pesquisa de campo. Em algumas localidades, o debate

21 Uma versão prévia deste capítulo foi publicada como parte da seção “7.12 Trânsito de crianças estrangeiras e migrantes: entre irregularidades, fluxos e controle” do relatório precedente sobre o tema, no âmbito do Diagnóstico Nacional da Primeira Infância (CNJ, 2022a).

22 De acordo com a página oficial do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), refugiadas “são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.”. Nesta pesquisa, não ficou claro se os(as) interlocutores(as) compreendiam esse conceito e se tinham conhecimento sobre a classificação dos casos sobre os quais discorriam como situação de refúgio ou de migração. Diante disso, utiliza-se essas expressões de maneira genérica neste relatório. A definição citada do ACNUR e outras informações no tema podem ser conferidas em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/#>. Acesso em: 10 ago. 2022.

foi deveras comum em comarcas fronteiriças ou em comarcas que vêm recebendo grupos de pessoas migrantes ou refugiadas, especialmente venezuelanos e haitianos. Em outras comarcas, mesmo em casos de localidades situadas em perímetro de fronteira internacional, o tema não foi abordado pelos(as) interlocutores(as).

Naquelas localidades onde emergiram informações a respeito de crianças nessas situações, os problemas mencionados pelos(as) entrevistados(as) giram em torno da falta de estrutura da rede de proteção para atender a essas crianças, principalmente em cidades que receberam alto fluxo de pessoas de outros países nos últimos anos. Além disso, a falta de documentação de identificação de crianças e adolescentes é apontada pelos(as) colaboradores(as) da pesquisa como uma condição que as expõe à situação de riscos e mais vulnerabilidades, uma vez que pode impedir o acesso a serviços. Deve-se destacar que, conforme determina a Lei Brasileira de Refúgio (Lei n. 9.474/1997, art. 43), as instituições brasileiras devem considerar a dificuldade das pessoas refugiadas de obter e apresentar documentos emitidos em seus países de origem ou representações consulares e diplomáticas. A dificuldade envolvendo a documentação das crianças estrangeiras é evidenciada na seguinte passagem de entrevista.

Sim, as crianças que entram, no geral, é quase uma regra, estão em situação de vulnerabilidade, porque a imigração que [cita o nome do Estado] recebe, o grande, falando pela maioria, é imigração de gente que já vem numa situação de vulnerabilidade, de maneira geral, adulto ou criança, muitos deles entram até a pé pela fronteira, às vezes já são vítimas de gente [trecho incompreensível da gravação] lá na Venezuela tentando fazer a migração para o Brasil, entram pela rota clandestina. Eu estive em [cita o nome da cidade], vou responder um pouco por [cita o nome da cidade], chegam muitos adolescentes, por exemplo, eles entram sem o pai e a mãe, eles vêm e não sabe nem o que vão fazer... ficam na rua... ficam em praça pública [...]. Tem gente que não tem sequer documento, isso não é uma exceção, é uma regra. Então, a gente faz muitas audiências aqui para tentar regularizar minimamente os documentos daquela pessoa que está ali, daquela criança que está ali, porque ela sem documento nenhum não tem acesso nem às políticas básicas, políticas públicas básicas. Por isso, a gente pode falar que a situação do imigrante venezuelano, ela se espalha, acho, que por quase todo o estado, mas ela tem uma forte demanda de atuação em [cita o nome da cidade] e aqui em [cita o nome da cidade], porque lá é a entrada e aqui é onde funciona a maioria dos serviços (Promotor(a) de Justiça).

No que diz respeito aos temas centralmente abordados neste relatório, destaca-se que surgiu em campo a situação de parturientes e mães migrantes ou refugiadas sendo expostas a situações de ameaças e dúvidas no contexto de hospitais maternidades sobre os procedimentos com seus(suas) filhos(as). São situações que, em conexão com o debate apresentado na Seção 3.2, podem ser compreendidas como violências institucionais. A passagem de entrevista citada a seguir retrata uma dessas realidades.

Uns três meses, mais ou menos, atrás, em [nome da cidade] houve uma tentativa quase que provada, que foi uma senhora que ficou no abrigo aqui comigo e ela positiva de SIDA [Síndrome de Imunodeficiência Adquirida] (AIDS) e ela foi ganhar bebê

em [nome da cidade] porque a gravidez dela era complicada e ela precisava fazer cesariana e ela queria fazer ligadura também e resulta que nasceu bem a bebê, ela nasceu bem, e ela ficou no hospital, uns dias depois, uma semana eu creio, disseram que a bebê estava com covid para ela. disseram que a bebê estava com covid e insistiram, quiseram tirar a bebê dela, disseram que tinham que colocar a bebê em um quarto sozinha e que ela não podia ficar com a bebê, era só quem tinha covid e insistiram. e aí ela me ligou apavorada, “não, eu não vou deixar a minha filha sozinha, se ela tem covid, eu vou ficar cuidando dela, eu tenho que ficar cuidando dela” e ela me ligou apavorada e eu disse, “não, de jeito nenhum você pode deixar a menina sozinha, é um direito da criança e do adolescente, os pais têm que estar junto, a mãe tem que estar junto com a bebê, então, uma bebê recém-nascida, não pode não”. E aí ameaçaram ela, disseram que iam botar o Conselho Tutelar e coisa e aí eu a orientei, eu disse, “saia” e ela saiu do hospital e aí ela foi pedir ajuda e a [cita o nome de uma associação local] e aí ajudaram ela e resulta que a bebê não tinha covid nenhum. a bebê estava um pouco gripada, trataram ela, tiraram e a bebê está perfeita, bem. então, para mim, isso foi uma tentativa de roubo da bebê porque bota a bebê lá e diz que morreu de covid e com covid ninguém pode se aproximar e coisa, e para onde vai a bebê? Então, para mim, foi tentativa de tráfico da bebê (Responsável por instituição religiosa de acolhimento de migrantes).

Também no âmbito específico dos temas deste estudo, destaca-se que fatores como a falta de documentação, além de restrição do acesso aos serviços básicos, fazem que essas crianças fiquem expostas a situações de guarda irregular concedidas pelo judiciário ou a situações que envolvam tráfico. O seguinte relato é bastante representativo dessa problemática.

[...] essa área especificamente não é diretamente afeta ao Ministério Público Estadual, mas inclusive eu vou comentar a respeito, mas é uma área que nos preocupa até porque envolve crianças e adolescentes... Essa questão migratória é uma das preocupações que principalmente eu tenho nas ações de guarda. E existem várias ações em que, se um parente e muitas vezes nem é um parente, é uma pessoa próxima que cuidou da criança desde bebê postula a guarda sem qualquer vínculo de parentesco, o que nos deixa mais preocupados até por uma questão de tráfico aqui na fronteira. [Cita o nome da cidade] é uma fronteira seca então a facilidade de acesso no país, na cidade, no Brasil é muito fácil até por uma questão geográfica e de fiscalização... e hoje eu falo para a senhora, apesar das... inclusive foi objeto de recomendação recente aqui da promotoria para o governo do estado e para a prefeitura local com a finalidade de fazerem contato, de adotarem medidas eficientes para fiscalização da fronteira. [...] Pode ser um canal de viabilização de um tráfico ilícito, de uma situação ilícita de criança e adolescentes e essa é uma preocupação grande, principalmente quando acontecem ações de guarda, eu tenho sido um pouco o criterioso aí para a manifestação favorável, justamente em função desse detalhe... dessa vulnerabilidade que eu vejo (Promotor(a) de Justiça).

A situação apresenta-se ainda mais dramática nos casos em que essas crianças e esses adolescentes são abordados(as) desacompanhados(as) e vão para as unidades de acolhimento. Como foi possível identificar em uma das comarcas de condução da pesquisa, não há estrutura suficiente que possa acolher esse público. Sendo assim, crianças e jovens são

encaminhados(as) para outra localidade, com melhor estrutura, mas consideravelmente distante. Por consequência, essa é mais uma situação que inviabiliza ou dificulta bastante o processo de reintegração familiar.

[...] é feita a identificação, melhor dizendo, dessas crianças e adolescentes desacompanhados e de forma provisória, atualmente, essas são recebidas na [unidade de acolhimento] que existe em [cita nome da cidade], que é mantida na atualidade pela prefeitura municipal, diante de eventual inviabilidade de reunificação familiar, o que normalmente é uma dificuldade porque essas crianças, em geral adolescentes, vêm para [cita nome da cidade] sozinhos, se não houver inicialmente ou uma forma imediata a possibilidade de reunificação dessas crianças elas são então encaminhadas ao abrigo estadual que fica localizado [referência passível de identificação do município] em [cita nome da cidade] (Promotor(a) de Justiça).

Entre os dilemas que envolvem a situação de crianças, jovens e famílias migrantes ou refugiadas está a forma como alguns(as) profissionais do sistema de garantia de direitos os(as) percebem. Nesse escopo, determinadas situações inadequadas em que as crianças e os adolescentes se encontram são lidas como produtos culturais dessas populações e não como situações produzidas pelo contexto de vulnerabilidade e desamparo público. Desse modo, a atribuição do termo “cultura” pelos(as) entrevistados(as) para práticas dos(as) responsáveis com as crianças, como a situação de “mendicância” em sinaleiros, apresenta-se descolada de uma compreensão do contexto que estas pessoas estão inseridas. Um exemplo de narrativa carregada de juízo de valor sobre essa situação está no seguinte trecho de entrevista.

[...] começou as ações com a chegada dos venezuelanos a [cita o nome da cidade] e eles têm intrínseco na sua cultura a questão do “arrecadito”, que é ir para a rua com criança para almejar renda (Integrante do Conselho Tutelar).

De fato, em todas as instituições que de alguma forma lidam com mães e crianças migrantes ou refugiadas alertaram-se para situações de violências e negligência às quais muitas dessas crianças são submetidas, seja no tratamento recebido pelos(as) seus(suas) responsáveis, seja no atendimento nas instituições, conforme expõe o seguinte trecho de entrevista.

Bom, em relação às crianças aqui em [cita o nome da cidade], em maus tratos, realmente as crianças aqui sofrem muito, as crianças venezuelanas, para começar com a xenofobia, a discriminação nas escolas, a dificuldade para matricular nas escolas aqui, é difícil. Questão de saúde também, dos direitos, difícil acesso aos direitos, muitas vezes são privadas disso. E por outro lado também existe muito maltrato também das crianças com a própria família, pela situação as mães ficam desestruturadas, tensas e aí maltratam as crianças. Maus tratos físicos, psicológico e também a questão de madrasta e padrasto, a gente encontra bastante também nesse sentido de maltrato e até violações e coisas que às vezes aparece assim, mas as mães não denunciam e fica por isso mesmo [...] então, o que eu percebo com relação à criança e ao adolescente? Agora, na Casa [cita o nome da instituição], eu acolho só mulheres e crianças e eu percebo muito maltrato das mães com as crianças e a

gente está tentando orientar elas, ver a situação delas, ensinar como tratar com a criança, que não é assim, não é com brutalidade, não é batendo, não é castigando, essas coisas assim. Por exemplo, com os bebês, elas têm condições aqui na casa para dar um banho no bebê aqui com água morna e coisa assim, elas vão lá no tanque às vezes e colocam o bebê debaixo da torneira e dão um banho frio, essas coisas assim que é considerado maus tratos. Então, falta muito essa questão de apoio às famílias e orientação, acompanhamento com as crianças, então, as crianças realmente sofrem muito maltrato, sofrem muito, crianças e adolescentes. Necessitaria um trabalho bem acompanhado e com profissionais que pudessem ajudar, principalmente com os venezuelanos, eu falo com os venezuelanos porque é com quem eu tenho mais propriedade e é com quem eu trabalho (Responsável por instituição religiosa de acolhimento a migrantes).

A pesquisa de campo também registrou relatos sobre a não permanência das pessoas migrantes ou refugiadas nos abrigos disponibilizados para acolher essas famílias. Pesquisas mais aprofundadas seriam necessárias para uma maior compreensão dessa questão. Ainda assim, é possível refletir que uma possibilidade de explicação seja o fato dessas pessoas serem acolhidas separadamente de familiares, uma vez que as vagas nessas instituições são por gênero, conforme indica um(a) integrante do Conselho Tutelar.

Então, o calor é terrível, e aí esses casais ficavam com crianças, até recém-nascidos, nos canteiros da cidade naquele sol, às vezes, só com o guarda-sol. Então, a gente fez essas ações. Aí agora tinha um caso lá de uma etnia indígena, esses foram e são bem difíceis, resistentes, eles não concordam, às vezes em ir para um abrigo porque os abrigos que a gente tem, principalmente a casa do imigrante, o município criou uma parceria com ela, os homens dormem em um alojamento e as mulheres com as crianças em outro pavimento e eles não aceitam a separação aí acabam querendo ficar no canteiro, debaixo de uma lona até que, infelizmente, a [cita nome da pessoa] teve que agir mesmo para garantir o direito dessas crianças. Depois que aplicou a medida de acolhimento numas três, quatro crianças, aí eles viram que a coisa era diferente, aí eles acordaram, despertaram e a gente conseguiu, dessa forma, de tirá-los dessa situação (Integrante do Conselho Tutelar).

À luz dessas evidências, pode-se afirmar que violências familiares e, sobretudo, institucionais conformam a realidade de grande parte dessas crianças. No que toca à violência familiar, entende-se que é preciso cautela para avaliação de se estão vinculadas ao contexto situacional em que se encontram as famílias, ou se trata-se de um ciclo contínuo de abusos e violações, ainda que as duas possibilidades mereçam atenção. Ademais, independentemente da configuração, essas violências não devem ser lidas como uma questão cultural de um outro país, como sugeriram algumas narrativas, mas ao contexto de ausências estruturais que essas famílias se encontram. Já nas situações que configuram violência institucional, vê-se o endossamento de práticas preconceituosas, que também foram percebidas na temática abordada sobre crianças indígenas e famílias em situação de pobreza. Aqui, essas violações ganham mais um significativo elemento a ser enfrentado: a xenofobia.

6.2 A EXPERIÊNCIA DA ADOÇÃO INTERNACIONAL²³

A adoção internacional é um procedimento implementado quando as alternativas de colocação de crianças destituídas em famílias adotivas, cadastradas nacionalmente, são esgotadas. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e com a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional de 1993, conhecida como Convenção de Haia²⁴, essa modalidade de adoção permite que uma criança seja adotada por uma família não residente em seu país de origem. Sendo um dos temas de expressiva pertinência neste Diagnóstico, esta seção se dedica a analisar como se dá a experiência da adoção internacional nas comarcas da pesquisa, identificando seus fluxos e as representações sobre essa modalidade dos atores do sistema de justiça e da demais organizações responsáveis pelo fornecimento de serviços de atenção à criança.

Inicialmente, importa descrever como se estabelecem as dinâmicas institucionais nos casos que envolvem adoção internacional. Compete às autoridades centrais de cada país, em acordo com a Convenção de Haia, a organização das adoções de crianças e a preparação de pretendentes interessados(as) em se habilitar. Esses órgãos também realizam o cadastramento de instituições e organismos interessados em atuarem nas adoções internacionais dos respectivos países e o acompanhamento pós-adotivo quando se dá a adoção. No Brasil, as determinações nesse sentido se deram pelo Decreto n. 3.174 (BRASIL, 1999), que designou as Autoridades Centrais encarregadas de dar cumprimento às obrigações da Convenção de Haia e instituiu o Programa Nacional de Cooperação em Adoção Internacional. A Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF) é ligada ao Ministério da Justiça, sendo o órgão central federal responsável por coordenar as Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção (CEJA) ou Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção Internacional (CEJAI) nomenclatura que sofre variações de acordo com a UF. Essas comissões, por sua vez, atendem diretamente às demandas relacionadas a adoções internacionais no país.

Nesta pesquisa, ao se realizarem entrevistas com integrantes de algumas CEJAs/CEJAIs do Brasil, foi possível compreender como alguns procedimentos de adoção internacional são vivenciados na prática e as experiências dos(as) profissionais na área. Conforme narram as entrevistas, uma das principais atribuições dessas Comissões é o recebimento de processos de pretendentes que *residem* fora do país, incluindo brasileiros(as) que moram no exterior, para que sejam feitas a habilitação e a busca ativa internacional por perfis de crianças brasileiras. Desse modo, há um fluxo recíproco entre a busca ativa por pretendentes (como

²³ Uma versão prévia desta discussão foi publicada como “Seção 5.6.6 Olhares da pesquisa qualitativa para a adoção internacional” no relatório anterior (CNJ, 2022a).

²⁴ Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 3.087 de 21 de junho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3087.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

visto na Figura 3) e por crianças disponíveis para adoção internacional. De qualquer maneira, isso tudo deve acontecer após as tentativas nacionais se esgotarem.

Além da função de habilitação e busca, as CEJAs CEJAIs se relacionam com as famílias que adotaram crianças brasileiras durante um período de acompanhamento do estágio de convivência, que possui durabilidade de dois anos. A fala de um(a) integrante da equipe de uma CEJA esclareceu algumas atribuições dessa comissão, além de trazer reflexão sobre a maior complexidade que envolve a adoção internacional, comparada à modalidade nacional.

Recebemos processos de habilitação, habilitamos pretendentes, recebemos crianças para adoção internacional, aqui na nossa CEJA, especificamente, trabalhamos, junto com as equipes técnicas, na preparação dessas crianças para adoção internacional, porque é uma coisa diferente da adoção nacional. Na adoção nacional você tem a chance de fazer uma aproximação paulatina de um pretendente com uma criança, principalmente com as crianças maiores, bebês é mais tranquilo, mas crianças maiores ele visita uma, duas vezes, três, leva um final de semana para casa, volta, até a criança se sentir confortável e ir. A adoção internacional, ela é meio violenta, nesse termo, vamos colocar assim, porque você pega a criança, coloca na casa do pretendente e 30 dias depois você tem uma sentença, né? Então, você não tem esse tempo de preparação, a gente tem que trabalhar em outro ritmo, então, a gente teve que desenvolver umas técnicas nossas aqui para poder estar lidando com essa situação porque é uma coisa que é muito impactante para a criança, então, a gente começa uns meses antes trabalhando com essas crianças e depois o acompanhamento. (Trecho de entrevista com integrante de uma CEJA/CEJAI).

O depoimento anterior revela o desafio de proteção à criança no caso de adoção internacional, considerando a dificuldade em se iniciar a relação com os(as) pretendentes habilitados(as) antes do encaminhamento da criança para a residência da família. Em vista disso, parece caber às próprias comissões desenvolverem estratégias de preparação das crianças. Esse trabalho exige muita atenção e cuidado, no sentido de dar oportunidade de fala às crianças, sem cair em uma revitimização e sem expô-las a uma realidade que não desejam ou a qual não estejam preparadas.

Conforme o relato colhido no âmbito dessa CEJA, é realizada uma escuta por meio da qual se pretende entender toda a trajetória dessa criança até o momento da adoção internacional, momento em que são expostas as antigas relações familiares e as inseguranças carregadas por cada um(a). Esses atendimentos ocorrem semanalmente até o envio à família adotiva. Durante esse processo, as marcas do que as crianças aprenderam ser o modo de relação em uma “família”, em suas experiências anteriores, vêm à tona. A narrativa a seguir é emblemática nesse sentido:

Então, depende de cada criança, eles por exemplo, trazem algumas dúvidas aqui, “o que é um pai e uma mãe adotante?”, “eles podem bater?”, por exemplo, “se eu fizer algo de errado, eles vão me bater?”. Então, são as marcas que eles trazem, a forma que eles aprenderam no passado, forma nas famílias. Então, é um processo

bem importante. Se bem preparados, eles vão bem mais adiantados para uma família, aceitam melhor e também dão conta melhor, conseguem lidar melhor com as mudanças que são muitas, né? E também entraria, se a gente já tiver a família, apresentação da família, do novo país, alguns aspectos da cultura, então, eles vão tendo dúvidas. Então a gente vai fazendo uma imersão aos poucos, primeiro a gente mostra no Globo onde é que fica o país, depois vai falando um pouquinho da língua, dos costumes. As famílias começam a mandar vídeos de apresentação, materiais, álbum. Então, a gente vai apresentando isso para eles, para as crianças, e daí vai tornando isso mais concreto ainda, essa família que vai chegar no Brasil (Integrante de uma CEJA/CEJAI).

Por outra parte, no que tange às famílias que estão no exterior e adotam crianças brasileiras, também existe um investimento para a habilitação e preparação até o estágio de adoção. Há tanto uma mobilização de recursos financeiros por parte dos(as) pretendentes à adoção para esta preparação como de tempo, já que esses pretendentes dispõem de, em média, 2 meses fora de seu país de origem para a criação de vínculo com a criança no Brasil. Desde a disponibilidade de tempo e dinheiro para essa adoção, os(as) possíveis adotantes participam de grupos de capacitação e imersão para apreenderem sobre o processo e, frequentemente, sobre a cultura de origem da criança.

Hoje em dia, com o SNA, é feito muito mais adoção de comarcas diferentes, de estados diferentes e se investe em formas alternativas de apresentação como materiais álbuns, assim como na internacional. Só que a gente vê que o cuidado e o investimento da internacional é bem diferente. Eles já fazem umas coisas que surpreendem sempre positivamente, né? O preparo, os vídeos que eles produzem, eles já começam a aprender o português, por exemplo, os costumes do Brasil, as receitas típicas. Os franceses lá que estão vindo já aprenderam a fazer brigadeiro e feijoada já, o brigadeiro é essencial. Então, eles realmente vêm muito decididos e preparados (Integrante de uma CEJA/CEJAI).

Na passagem precedente, verifica-se um destaque às possibilidades do SNA em facilitar a localização de pretendentes habilitados de outros territórios, como já dito no capítulo anterior. Contudo, é preciso destacar que, conforme dados produzidos no âmbito da pesquisa estatística, uma significativa parcela de adoções internacionais não foram registradas nesse sistema. Uma investigação que comparou os quantitativos de adoções com essa classificação no SNA e as registradas pelas CEJAs/CEJAIs no Brasil²⁵ revelou divergências entre as diferentes fontes de informação. A partir da análise do SNA, foi identificado um total de 126 processos de adoção internacional e um total de 236 crianças adotadas internacionalmente no período de 2008 a 2020. Já a partir dos levantamentos realizados com as CEJAs, 23 UFs deram retorno com o quantitativo de crianças adotadas em adoção internacional e foi iden-

25 Com o objetivo de obter um aprofundamento sobre os processos de adoção internacional e um comparativo com os dados registrados no SNA sobre o assunto, as CEJAs e CEJAIs dos tribunais estaduais foram convidadas a cooperar com a pesquisa quantitativa do Diagnóstico cedendo informações sobre as adoções internacionais ocorridas entre 2015 e 2020. Do total das 27 UFs, 23 responderam à solicitação. Todas as análises podem ser conferidas no relatório anterior (CNJ, 2022a).

tificado um total de 509 crianças adotadas internacionalmente do período de 2015 a 2020. Dessas 23 UFs, 11 também informaram o quantitativo de processos para o período de 2015 a 2020, que foi de 265 processos. Deste modo, pode-se observar que no SNA há menos adoções internacionais cadastradas no período analisado do que as CEJAs/CEJAs informam terem realizado. Além disso, apenas 21 processos declarados pelas Comissões (do total de 265) foram identificados entre os 48 processos de adoção internacional existentes no SNA entre 2015 e 2020 (CNJ, 2022a). Resta evidente a invisibilidade de grande parte desses processos no SNA, cujo um dos efeitos é dificultar a compreensão desse fenômeno em sua totalidade. Outrossim, esse resultado endossa os desafios desse sistema, destacados no capítulo anterior. Por outro lado, deve-se ressaltar que a centralização das adoções internacionais por meio de cadastro só se tornou obrigatória em 2014, e devia ser realizada por meio do CNA, com base na Resolução n. 190/2014 (CNJ, 2014).

Ao mesmo tempo em que o registro das informações de adoção internacional junto ao SNA tem suas fragilidades, a relação entre os órgãos que atuam nesses casos também é marcada por obstáculos. O fluxo entre CEJAs/CEJAs e as Varas das comarcas responsáveis pelas crianças, segundo os relatos dos(as) entrevistados(as), é marcada por muitas incertezas, principalmente com relação ao julgamento dos(as) juízes(as). Foi dito que, por ser um tipo de adoção menos comum, a adoção internacional é envolta por tabus e medos do que é desconhecido, principalmente sobre a documentação necessária e o preconceito que existe em relação aos diversos países que fazem solicitações de adoções para o Brasil.

Além das incertezas, compreensões sobre o que seria melhor para a criança também aparecem em disputa. Para integrantes entrevistados(as) das CEJAs/CEJAs, ocorrem situações que se consideram desnecessárias de separação de grupos de irmãos brasileiros. Conforme esses(as) informantes, casos assim ocorrem mesmo sem a verificação de se os(as) pretendentes estrangeiros(as) teriam interesses em adotar irmãos juntamente, o que pode gerar graves consequências para as próprias crianças.

Essa percepção colhida em campo pode ser triangulada com os dados produzidos pela pesquisa estatística com base no SNA. Para identificar adoções internacionais de grupos de irmãos, foi realizada contagem de processos que incluem mais de uma criança e com o indicativo de grupo de irmãos no SNA. A partir desse procedimento, a pesquisa identificou 73 processos com 2 ou mais crianças, envolvendo um total de 183 crianças adotadas, 69 processos com 2 ou mais crianças e 175 crianças adotadas. Além disso, não foram identificadas, em âmbito internacional, adoções de irmãos em famílias distintas, o que seria uma violação ao direito de manutenção dos laços fraternais. Em termos gerais, identificou-se que 58% dos processos de adoção internacional apresentavam duas ou mais crianças envolvidas, ou seja, mais da metade dos casos de adoção internacional registrados no SNA envolve a adoção de um grupo de irmãos, o que é um destaque em relação à adoção nacional (CNJ, 2022a). Isso se diferencia do observado pelos(as) interlocutores(as) entrevistados(as) na pesquisa de campo, embora não invalide suas percepções, dados que práticas judiciais distintas podem

ocorrer em algumas localidades. Além disso, não se pode deixar de considerar os casos que acabam não sendo registrados no SNA, conforme já mencionado.

Para além desses problemas, foi apontado que alguns(as) juízes(as) dificultam o encaminhamento do perfil da criança para a adoção internacional porque querem continuar tentando encaixá-la em família brasileira, mesmo que essa família não exista dentro do cadastro nacional. Essa barreira, segundo membro da CEJA, está relacionada à percepção do(a) juiz(a) de que, além da perda de sua família de origem, a criança se colocaria diante de uma perda do seu próprio país de origem. E, enquanto essas discussões circulam, a criança ganha mais idade, saindo do parâmetro de interesse em determinado perfil de adoção. Endossando como há disputas sobre esse entendimento, as seguintes palavras de um(a) integrante do Ministério Público revelam posicionamento distinto do que o(a) interlocutor(a) da CEJA disse que os(as) juízes(as) apresentam.

Não vejo com os maus olhos [o encaminhamento para adoção internacional], acho apenas que a gente tem que se resguardar dos cuidados, aí pelo menos essa é uma visão teórica mesmo, prática não tive ainda nenhum contato, mas acho que vale a pena investir nessa possibilidade como há o interesse e a segurança. Aí eu volto no mesmo comentário que eu fiz das tentativas de reinserção no mesmo grupo familiar, no grupo familiar de origem da criança. Se a gente quiser manter a criança no nosso Brasil e a gente tem condições para isso. Porque se houver melhores condições para a criança ir para fora, ela vai, com os cuidados, com a segurança que a gente precisa ter, né? E aqui é desestimular totalmente o tráfico internacional de criança como se deve desestimular o interno. Mas, a adoção seja interna, no território nacional, seja fora, acho que ela tem que ser estimulada porque a criança fica ali a fios dentro de uma casa de acolhimento e não é o que ela merece (Promotor(a) de Justiça).

Assim como foi relatada em campo a dificuldade de colocação de algumas crianças com determinados perfis em famílias adotantes brasileiras, para a adoção internacional essa pauta também apareceu, mas de uma forma um pouco distinta, já que é justamente esse perfil que é encaminhado para adoção por famílias estrangeiras. Com relação a esse perfil de difícil colocação, foi dito que:

São crianças mais velhas, adolescentes, grupos de irmãos e quando também tem algum problema de saúde, alguma demanda de saúde, algum acompanhamento. Então já se torna mais difícil a colocação deles, é nesse sentido. É a adoção tardia na sua maior complexidade, porque são crianças acima de 10 ou 11 anos, adolescentes até 17 anos às vezes tem colocação, então envolve uma complexidade (Integrante de uma CEJA/CEJA).

É relevante, mais uma vez, relacionar essa evidência com os dados da pesquisa quantitativa. Ao longo de 2008 a 2020, a faixa etária mais predominante nos casos de adoção internacional é aquela composta por crianças de 6 a 12 anos. Comparativamente com o perfil de crianças mais adotadas nacionalmente, observou-se que há uma maior proporção de crianças acima de seis anos adotadas em processo de adoção internacional. Por sua vez,

verificou-se que há uma proporção baixa de crianças de 12 a 18 anos adotadas internacionalmente. Ainda, é interessante observar que, na adoção internacional, apesar de se voltar principalmente para crianças mais velhas, geralmente não adotadas em solo nacional, ocorrem também adoções de crianças que estão na primeira infância, o que se acredita que seja explicado pelos casos de adoção de grupos de irmãos (CNJ, 2022a).

Diante desse cenário, salvo algumas disputas mencionadas, a adoção internacional costuma ser celebrada pelos(as) profissionais que atuam no tema como uma forma de possibilitar a adoção de crianças e adolescentes que não seriam adotadas em território nacional. Não obstante, algumas ressalvas também são realizadas. Nesse âmbito, rumores sobre possíveis casos de tráfico de crianças emergiram em campo e a eles se dedica a próxima seção.

6.3 A MERCANTILIZAÇÃO E O TRÁFICO COMO RUMOR: ADOÇÕES INTERNACIONAIS E NACIONAIS POTENCIALMENTE IRREGULARES COMO ELEMENTO DE ANÁLISE

Para desenvolvimento desta seção, parte-se da definição normativa de “tráfico de pessoas”. Segundo Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, conhecido como Protocolo de Palermo, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 15 de novembro de 2000 e promulgado no Brasil pelo Decreto n. 5.017, de 12/03/2004 (BRASIL, 2004):

O tráfico de pessoas é o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.

É a partir desta base normativa, juntamente com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, prevista no Decreto n. 5.948/2006 (BRASIL, 2006), que se discute o tráfico de pessoas no âmbito do Sistema de Justiça brasileiro.

No que concerne especificamente ao tráfico de crianças, esforços institucionais e normativos também foram empregados para caracterização e enfrentamento do fenômeno. Em 2014, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico de Pessoas no Brasil indica, em seu relatório de atuações, a existência de sobreposições entre as práticas de tráfico interno e internacional de crianças com práticas “clandestinas” de adoções (BRASIL, 2014). Conforme definido no relatório, o “tráfico de crianças para adoção clandestina” é uma “modalidade de tráfico, geralmente de crianças até os três anos de idade, com o objetivo de

negociá-las com casais estrangeiros, para fins de adoção à margem da lei” (BRASIL, 2014, p. 12). Ao seu turno, com a Lei n. 13.344/2016 (BRASIL, 2016b), o tráfico de crianças passou a integrar o Código Penal (BRASIL, 1940), tipificando também as chamadas adoções ilegais ou irregulares, conforme art. 149-A:

Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV adoção ilegal; ou V exploração sexual.

Ainda que, na letra da lei, a definição esteja delimitada, na prática essas condutas não costumam ser identificadas, percebidas ou nomeadas com clareza pelos(as) interlocutores(as). A título ilustrativo, destaca-se a seguinte passagem de entrevista, em que um(a) integrante de uma vara judicial afirma que nunca atendeu casos de “tráfico”, mas adoção ilegal, no âmbito da mercantilização de criança, sim.

Não atendi, assim, eu não atendi. O que acontece, às vezes, é que tem aquela criatura que vai na maternidade, se passa por outra, e compra ou nem compra com dinheiro, mas fica com a criança. Assim, tráfico de pessoas nesse sentido fazer falsidade ideológica e tráfico de pessoas porque estava na maternidade com o documento da outra e ia sair como mãe da criança, eu já atendi nessa situação (Servidor(a) do Poder Judiciário).

O caso destacado diz respeito a práticas internas concebidas como tráfico de crianças, mas elas também podem ser internacionais. Ambos os tipos parecem ter dinâmicas particulares, mas costumam ser compreendidas de maneira similar pelos(as) interlocutores(as), no âmago da incerteza de suas ocorrências e da desarticulação da rede para atuar nos casos. Desse modo, as narrativas geralmente se guiam pela lógica de descrever “rumores”²⁶. Na sequência será apresentado como possíveis casos de tráfico internacional e nacional aparecem em campo.

A começar pelos supostos casos de tráfico internacional, deve-se destacar que algumas questões a esse respeito apresentam, para uma pequena parcela de atores, relação com o lugar atribuído à adoção internacional. Isso se sustenta na compreensão desses(as) interlocutores(as) de que é possível haver situações de comércio de crianças por trás dos casos tratados como “adoção internacional”. Nesse sentido, foi observada uma preocupação relacionada ao interesse pecuniário nos processos de adoção de crianças brasileiras por famílias do exterior, ou melhor dizendo, dos organismos envolvidos na habilitação e auxílio aos ca-

26 De acordo com Menezes *et al* (2020, p. 16) “[...] o rumor não é visto como um objetivo a ser transmitido, mas algo que é formulado, reformulado e reforçado em uma sucessão de atos comunicativos. Em relação à ambiguidade e imprecisão uma característica dos rumores e dos boatos Shibutani (1966) sugere que em algumas circunstâncias uma informação que era inicialmente imprecisa pode ir tornando-se cada vez mais exata e precisa na medida em que vai sendo testada e revisada por aqueles que a produzem”.

sais que desejem adotar crianças para fora de seu país de origem. A passagem de entrevista a seguir levanta indícios sobre essa realidade, mas também destaca a dificuldade de sua investigação.

[...] mas eu tenho um lado ruim dessa adoção internacional que eu vi. Uma vez alguém me denunciou informalmente, uma máfia, digamos assim, dessas entidades que são intermediárias, intermediadoras desse processo. Então, eu fiquei sabendo que, às vezes, uma doação custa para um adotante lá no país de origem R\$ 20.000, R\$ 30.000, \$20.000, £10.000 e eu acho isso um absurdo. Na época eu até tentei questionar quem denunciou, se queria vir aqui fazer uma declaração para a gente começar a investigação policial sobre isso, mas a pessoa não deu prosseguimento, então, parou. Mas, é uma coisa que talvez seria interessante dar uma investigada porque, assim, até que ponto essa adoção é lucrativa para essas entidades? E é muito feio para a gente pensar que uma criança que a gente tirou de uma família pobre está agora envolvida num esquema internacional que o dinheiro é preponderante. A gente tira dessa mãe a oportunidade de ela entregar para uma amiga para que ela não venda, para evitar venda de criança, a gente tira dessa mãe a oportunidade de entregar consensualmente seu filho e, ao mesmo tempo, a gente permite que entidades internacionais intermedeiam (sic) adoções lucrativas para alguma pessoa, que não é pelo adotante, com certeza. Então, eu só lancei a sementinha da dúvida aí para você, porque é muito triste pensar se isso pode ser verdade (Promotor(a) de Justiça).

Ao mesmo tempo, algumas entrevistas sugeriram que o tráfico interno de crianças (entendido como adoções irregulares nacionais) poderia ser um caminho para o tráfico internacional. A seguir, é possível acessar um caso narrado por um(a) integrante do Conselho Tutelar, sobre um possível esquema de envio de crianças para a Suíça. No entanto, antes de se tomar conhecimento deste relato, é importante ter em vista que o(a) interlocutor(a) não deixou claro em que período teria acontecido, se na contemporaneidade ou em contexto precedente aos avanços legislativos e procedimentais no campo da adoção internacional. Ademais, deve-se considerar que, em contraponto ao relato transcrito a seguir, outras entrevistas evidenciaram a evolução do controle dos processos de adoção por estrangeiros, sendo que atualmente é deveras difícil retirar uma criança do país sem se estar em conformidade com todas as previsões legais.

Inclusive, nessa época eu intervi e nós fizemos uma denúncia à polícia federal porque nós fomos fazer uma fiscalização, que era uma entidade que fazia e, assim, a história, se você me permite contar, a história foi a seguinte: eu li numa manchete de jornal aqui da cidade assim, “dona fulana é mãe de mais de 200 crianças, conseguiu adotar 200 crianças”. Então, eu achei isso... já me abriu os olhos, como é que uma pessoa consegue adotar mais de 200 crianças assim do nada? Então, isso me chamou atenção e aí eu reuni com os outros conselheiros da área e nós fomos lá fazer uma visita no local, uma fiscalização e nós fomos eu levei, lógico, sempre preocupado, levei comigo psicólogo, assistente social e levei os conselheiros e realmente era verdade, ela conseguia adotar exatamente a adoção à brasileira, né? Pegava lá, “olha, eu não quero mais minha filha”, “tá aqui”, “tá bom, pode trazer para cá”. Só que eu, revirando alguns documentos, eu encontrei algumas fotos dela na Suíça com

crianças e isso me chamou atenção, eu digo, ora, se ela tem a documentação de que ela adotou legalmente essas crianças, ela pode levar essas crianças para onde ela quiser e lá ela pode dar o fim que ela quiser também. Então, me passou pela cabeça, será que ela não está fazendo tráfico de crianças? Ela tira do Brasil, deixa na Suíça e vende essas crianças? E aí eu formulei uma denúncia à polícia federal, resumo da história, essa entidade foi fechada, porque estava irregular e, lógico, que essas... e a partir daí, então, acabou-se essa questão da adoção à brasileira. Eu sofri uma retaliação por parte dela, certamente, né? (Integrante do Conselho Tutelar).

As frases interrogativas mobilizadas nessa fala são um reflexo de como o tema do tráfico de crianças é permeado por dúvidas nas práticas profissionais. Rumores sobre situações que eventualmente possam ser caracterizadas dessa forma são narrados pelos(as) interlocutores com dubiedades e imprecisões. Ao mesmo tempo, enquanto casos de tráfico podem passar despercebidos, casos que não se configuram assim podem ser compreendidos como tais.

A esse respeito é significativa a fala de um(a) coordenador(a) de uma unidade de acolhimento, ao narrar uma situação envolvendo meninos haitianos que chegaram ao Brasil sem um responsável legal e que, após serem “encontrados” em uma rodoviária, foram acolhidos. Era um grupo de irmãos que saiu do Haiti de avião, com autorização da mãe, que se encontrava no Chile. Chegaram ao aeroporto e foram conduzidos por uma pessoa em um táxi, que, por razões não esclarecidas, os “abandonou” na rodoviária. Tal situação foi envolta em rumores de que se tratava de “tráfico”. Por fim, foi verificado que a mãe os esperava no Chile e que ela havia pagado para que os filhos fossem ao seu encontro, no entanto, sem ter seguido os trâmites legais adequados para tanto.

Em outros casos de possíveis tráficos internacionais de crianças migrantes as evidências parecem ser mais concretas. Nesse cenário, crianças vindas de países subdesenvolvidos e com elevada fragilidade social, como é o caso do Haiti, parecem estar especialmente expostas. A seguir, um exemplo.

Temos um caso clássico internacional. Olha, eu já ia fechar. Como a audiência concentrada é importante para a gente, estou lembrando agora. A gente acompanhou uma criança da Guiana Francesa, provavelmente realmente tráfico internacional [...] a pessoa se passou por tio dela quando chega no Brasil porque eles atravessam da Guiana, ele é do Haiti, a mãe é haitiana também. Eles têm uma coisa cultural deles que um pode levar o outro para passear, para ir para férias, eles têm uma coisa cultural, até que em uma dessas ela conhecia ele e a esposa e deixou a filha passar férias e ele veio para o Brasil pelo Amapá e aqui ele adentrou, e com a filha dele biológica e adentrou e disse que perdeu os documentos, só que ficou em vulnerabilidade com outros filhos dele, porque ele já tem filho, já tinha filhos brasileiros. Ele veio na primeira leva dos haitianos que vinham muito para [cita o nome da cidade], para o [cita o nome do estado]. E foi um caso bem, está sendo ainda, ela ainda está acolhida, mas está em processo de (inaudível), já achamos a mãe, mas passamos quase dois anos para achar essa mãe, porque ele não deu, não dizia nada, ele tinha contato, pedia dinheiro dela. E agora eu quero falar o relato da criança que me emociona muito,

eu atendi essa criança várias vezes [...]. Porque ela viveu esses anos uma lacuna, ela não tinha uma subjetividade própria, isso é um exemplo que eu te dou de tráfico de pessoas que eu vivenciei, ela tem hoje 10 anos, mas, assim, foi emocionante, ela não quis ser adotada e ela dizia “eu tenho minha família”, quer dizer, falava dos maus tratos da mãe, mas eu acho que também os maus tratos da ignorância, da questão cultural [...] (Servidor(a) do Poder Judiciário).

A passagem de entrevista acima traz informações sobre as vulnerabilidades às quais crianças migrantes ou refugiadas estão sujeitas, principalmente, envolvendo a falta de documentação. Ademais, chama-se atenção, também, para a mobilização do termo “cultura” na narrativa, utilizado de forma a compreender certas atitudes do sujeito migrante como se fosse algo típico deles e não atitudes comuns a diferentes povos.

À luz do debate sobre questões culturais, o tráfico de crianças indígenas também é um ponto sensível, seja em âmbito internacional, seja nacional. Casos de processos de adoção regulares, mas que poderiam estar camuflando irregularidades e eventuais crimes que afetam os destinos das crianças de povos de etnias indígenas foram citados em campo. Neste tema, identificou-se uma possível situação de traficância envolvendo famílias adotantes de classe alta, conforme o caso narrado a seguir.

Mas, eu acho, que a gente vê algumas situações, é o que eu estou te falando, eu não sou polícia, eu não sou Ministério Público, eu não vou investigar certas situações, mas tem situações que passam pela gente que a gente desconfia. Por exemplo, pessoas que nunca vieram em [cita o nome do estado] adotando indígenas, são pessoas de situação financeira muito boa, empresários, muita questão financeira, adotando um, dois, três indígenas, quer adotar, assim, quatro irmãos que são adoções mais difíceis de fazer e daqui a pouco vem outro e, às vezes, sempre patrocinados pelo mesmo escritório de advocacia, sempre com clientes de fora. Então, assim, são coisas que a gente estranha a existência, né? Não é um caso isolado, mas eu faço o meu papel enquanto juiz ali, eu não... tem o promotor ali, eu já soube que há investigações aí, então, cada um que faça o seu papel (Magistrado(a)).

Esse trecho de entrevista é mais uma evidência de campo que revela que faltam respostas concretas nesse tema. Em paralelo, ilustra a ausência de uma articulação entre os membros dos sistemas de segurança e de justiça, de forma a construir uma atuação intersetorial de combate ao tráfico de crianças. São ausências como essas que acabam por permitir que ilegalidades possam estar ocorrendo com um verniz de legalidade.

Apesar de haver essas evidências, a ideia de que a adoção internacional legal seria capaz de encobrir um comércio de meninos e meninas para fins de exploração sexual, trabalho escravo ou comércio de órgãos, no geral, foi refutada pelos(as) interlocutores(as). De acordo com um(a) entrevistado(a):

Hoje em dia isso [a saída crianças do país] sem um rigor avaliativo tá bem difícil, aqui então [...]. Eu acredito que isso ainda seja possível em alguns estados de fronteira, agora, aqui [dentro da CEJAI, em âmbito dos processos de adoção internacional], é muito difícil. (Integrante de CEJA;CEJAI).

De acordo com essa narrativa, se existem situações que podem ensejar “comércio”, “tráfico” e/ou “saída irregular” de crianças do país, tais fatos não ocorrem nos fluxos das adoções internacionais, mas antes podem se dar em regiões de fronteiras, onde há pouca fiscalização, criando condições para que meninos e meninas sejam retirados ou trazidos para o Brasil de forma irregular, sem quaisquer documentações.

Em sentido semelhante, outro(a) profissional entrevistado(a) manifestou que a saída de crianças e adolescentes do solo nacional, através de aeroportos internacionais, é algo realizado com muito rigor. Para tanto, a parceria entre a Justiça da Infância e Juventude e a Polícia Federal é fundamental. Os discursos em campo garantem que a emissão de passaporte confeccionada por esse órgão só se efetiva em face da apresentação do “certificado de conformidade”²⁷, atestando a legalidade daquela adoção. Isso não parece impedir, no entanto, que organismos de outras nações, envolvidos na habilitação e no auxílio às famílias adotantes, possam realizar cobranças financeiras indevidas às famílias, conforme caso destacado anteriormente.

Além das situações que ultrapassam fronteiras internacionais, cabe destacar as situações internas que envolvem ilegalidades nas práticas locais de adoção e que também podem ser classificadas como tráfico de crianças. Conforme alguns(as) informantes da pesquisa, práticas de compra e venda de crianças no território nacional ocorrem em distintas localidades do país.

Situação narrada por um(a) Defensor(a) Público(a), a qual esteve implicada como representante legal de um casal adotante, é bastante emblemática nesse sentido. Segundo disse, esse par buscou apoio jurídico, porque pretendia realizar uma adoção consensual, com a “anuência” da mãe de nascimento. Alegaram que essa mulher havia decidido “lhes entregar o bebê”. Em face dessa demanda e de posse do nome da mãe de nascimento, o(a) Defensor(a) percebeu que “havia algo estranho”, uma vez que essa mulher estava arrolada em vários processos de adoção. De acordo com suas palavras:

Vi o nome dessa mãe e vi que tinha vários processos de adoção. Percebi então que ela ganhava por parir criança. Ela recebia encomenda e assim que nascia ela entregava para o casal ou alguém que queira adotar. Eu vi que tinha vários processos de adoção então eu suspeitei que seria mais um. Então, ao invés de eu atender essa demanda eu fiz uma denúncia e encaminhei para Ministério Público, para delegacia, mas essa família [pretendente] conseguiu fugir. Daí deu para perceber, que era de venda de criança (Defensor(a) Público(a)).

27 De acordo com o site da Polícia Federal para fins de emissão de passaporte em caso de adoção internacional, o demandante deve apresentar os seguintes documentos; certificado de conformidade expedido pela CEJA/CEJAI; certidão de nascimento atual do menor adotado; cópia autenticada da sentença de adoção; certidão de nascimento anterior do menor adotado (apenas se sentença de adoção não constar nome anterior do menor e nomes dos pais biológicos); passaporte(s) do(s) adotante(s) Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/passaporte/ajuda/duvidas/documentacao-adocao-internacional-qualis-documentos>. Acesso em 01 ago. 2022.

Ainda que não fique claro nesse caso a possibilidade de intermediação de terceiros, deve-se destacar que os pretendentes e a mãe de nascimento eram de regiões diferentes do país, o que sugere que os interessados possam ter sido comunicados por alguém capaz de interceder essa situação.

Nessa linha, evidências da pesquisa de campo sugeriram a participação de diferentes profissionais e instituições nessas irregularidades. Primeiramente, como já discutido a respeito das práticas de entrega voluntária de crianças (Seção 3.2), recapitula-se que resultados da pesquisa de campo demonstraram que os hospitais maternidades podem atuar não só como fiscais de irregularidades adotivas, mas também como lócus de intermediação ilegal entre famílias doadoras e receptoras.

Assim sendo, informações de campo indicaram que alguns hospitais maternidades são veículos de retiradas de bebês de mulheres “vulneráveis”, em situação de pobreza e usuárias de drogas por meio de registro irregular de recém-nascidos(as). De acordo com um(a) Defensor(a) entrevistado(a), essas situações ocorrem frente ao fato de que muitos profissionais de saúde “possuem informações sobre mulheres que querem dar seu filho”. Por essa razão, fazem a “intermediação” entre famílias doadoras e receptoras, instruindo esses últimos sobre as formas de permanecer com o bebê até que seja possível a regularização, por meio da ação de adoção. Segundo relata:

Então, isso é um movimento dos próprios profissionais, a enfermeira da maternidade sabe que a mulher quer dar a criança, ela faz a mediação para terceiros e aí ela já tem essa visão que tem que esperar 3 anos para ajuizar a guarda, avisa que não pode ir à hospital público, matricular a criança em escola pública. A própria enfermeira dá todas as informações (Defensor(a) Público(a)).

Evidenciando como essas práticas são recorrentes no cenário de algumas maternidades, um(a) Promotor(a) de Justiça narra o seguinte caso:

Eu não sei ao certo como funciona isso no [estado], mas eu já tive notícias de que é recorrente. Inclusive, ela [a mulher que adotou a criança de forma irregular] me narrou depois como que foi a situação e ela me disse: “[...] naquele dia que eu fui com a mãe biológica da criança, houve o nascimento de 17 crianças e 10 não iam ficar com suas mães [...]. Eu não tenho comprovação das outras crianças, eu só tenho dessa porque ficou demonstrado que ela não estava grávida, ela não teve parto naquele hospital e a declaração nascido-vivo ela falsificou para registrar o bebê (Promotor(a) de Justiça).

Tais irregularidades são permitidas ou praticadas por profissionais de saúde não apenas com vistas atender anseios de famílias e pessoas que querem bebês, mas também em “benefícios próprios”. Segundo outro(a) Promotor(a) integrante da pesquisa, tal prática ocorre e há que se ter atenção sobre o fato. Em razão disso, ilustra sua consideração por meio de caso no qual atuou e sobre o qual “desconfiava” que teria ocorrido comércio de criança.

[Trata-se de uma história de uma enfermeira que [...] trabalhava no hospital, sabia que a mãe queria entregar o filho, então fez a DNV [declaração de nascido vivo] no seu nome e registrou a criança como filho biológico. O marido também registrou. E a gente ficou sabendo por uma denúncia anônima de um vizinho de uma comarca contígua daqui, porque ela não morava aqui. O bebê nasceu aqui. A denúncia foi feita para o psicólogo do juízo da outra comarca, e eles entraram em contato com a gente, e como a criança era nascida aqui e a mãe era daqui a gente pediu para o juiz daqui fazer a busca e apreensão da criança e realizar o exame de DNA para saber se essa mãe era a mãe mesmo. Quando isso aconteceu a mãe biológica passou a visitar o bebê no acolhimento, disse que se arrependeu, e o juiz se manifestou pela reintegração. Só que durante a reintegração a equipe técnica do juízo faz visita domiciliar, em uma dessas visitas a psicóloga perguntou para um dos filhos onde estava o berço do irmão, e a criança respondeu que o bebê não era seu irmão, ele só ia lá às vezes. Aí a psicóloga perguntou para a mãe onde estava o bebê, ela disse que estava com o companheiro dela em uma consulta médica. A psicóloga disse então que precisava que ela levasse o bebê para mostrar para o juiz, mostrar que ele estava bem. Então, a psicóloga me ligou e disse que tínhamos que acolher essa criança, porque ela tinha quase certeza de que a criança tinha sido devolvida para a mulher que tinha o registrado, desconfiávamos que ela tinha vendido o bebê. E então, quando a mãe trouxe o bebê para a Vara, nós buscamos e apreendemos, ela não chorou nem nada, ela apenas disse: “E agora? Como é que eu vou explicar para a fulana?” (Promotor(a) de Justiça).

No âmbito do Poder Executivo ou de instituições autônomas, além dos espaços de saúde, os Conselhos Tutelares e as unidades de acolhimento institucional de crianças são pontuados como entidades que podem “facilitar” a chegada de pessoas e casais até as crianças. Relato emergiu em campo de uso indevido do “termo de responsabilidade” por integrantes do Conselho Tutelar. Esse instrumento, previsto legalmente no ECA (BRASIL, 1990, art. 101) para alertar guardiões em situação de “suposta violação de direitos ou riscos” das crianças, transforma-se em uma ilegalidade quando usada por essa instituição para conduzir crianças (especialmente bebês) a famílias interessadas em adotá-las.

Nas palavras de um(a) Psicólogo(a) Judiciário(a), em sua Comarca, profissionais do Conselho Tutelar emitiram esses termos de responsabilidade indevidamente, decidindo quem deveria cuidar de infantes e jovens, aconselhando seus portadores a permanecer por longo tempo com estes e a usar de estratégias como batizá-los, com vistas a “produzir vínculos”. Orientaram essas pessoas a procurarem a Vara da Infância e Juventude para ajuizar a ação, somente após longo tempo de convivência. Nas palavras dessa servidora:

Atualmente isso melhorou porque o Ministério Público está bem atuante, mas é um termo, um documento, onde o Conselho Tutelar de uma certa forma permitia aquela criança a ficar com aquela pessoa, sabe-se lá quem, porque não era ninguém do vínculo ali daquela família, é, cuidar, criar, viver com aquela criança, com aquele bebê, na maioria das vezes bebê, e com esse documento esse indivíduo consegue acessar serviços, consegue acessar a saúde, a assistência, a parte da educação e vai convivendo com aquela criança. E aí o que que chega para mim? Eu como psicóloga. Chegam processos já de crianças com cinco anos, seis anos onde esse guardião

ele quer adotar essa criança e ele alega que existe o vínculo e existe já o vínculo. Esse termo dá ao guardião o poder de “ela é minha” (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Como afirmado anteriormente, as unidades de acolhimento também comportam pessoas que agem de maneira discricionária, a despeito das previsões legais, ensejando situações que podem ser lidas como tráfico. A título ilustrativo, há informações sobre profissionais dessas instituições que agenciam o contato de famílias não inscritas no SNA com as crianças acolhidas, com vistas a possíveis adoções irregulares. Segundo exposto por um(a) Defensor(a) Público(a), ele(a) pôde tomar ciência, durante uma audiência concentrada, de uma situação irregular cometida por uma diretora de uma instituição dessa ordem. Em suas palavras:

em uma audiência concentrada, por exemplo, ano passado, nós tivemos uma informação surpresa de que havia uma família que não estava inserida no SNA visitando uma criança lá na [unidade de acolhimento]. Aí a diretora permitiu que a menina fosse para casa dessa família, mas essa família não estava cadastrada e isso nos deu uma certa surpresa e aí o Promotor imediatamente pediu pra parar a audiência. Pediu a palavra, o Juiz deu, e aí ele, claro, fez toda uma fala e uma orientação com a diretora pra que aquilo imediatamente fosse suspenso porque nós temos regras, enfim [...] E é uma criança pequena, ela tinha por volta de seis meses de vida, então, assim, é um perfil que muitos querem, é um perfil que o brasileiro ainda, por questões até culturais e da sociedade [...] Então, assim, mesmo tendo uma rede estruturada, ainda assim há casos que se não houver uma fiscalização direta, intensa, pode ocorrer casos de perda do controle (Defensor(a) Público(a)).

Além das instituições já citadas, o próprio Sistema de Justiça pode atuar como cúmplice de práticas compreendidas como tráfico. Aos olhos de um(a) Defensor(a) Público(a), o Estado não é o órgão protetor dessas violações, mas a instância que as legitima. Isso porque, além de não produzir caminhos de averiguação, possibilita, por vezes que crianças e adolescentes supostamente “compradas” sejam inseridos em famílias adotivas que possam ter “pago” por esses infantes e jovens. Referindo-se especificamente ao Poder Judiciário, esse(a) interlocutor(a) afirma:

Existe tráfico de crianças e muitas vezes a própria estrutura do Judiciário pode ser usada para facilitar essa situação, mesmo que isso não ocorra de má fé. [...] você fica amarrado por aquelas provas que estão dentro do processo, são provas que você não tem como impugnar. Nós não temos estrutura, ou não nos utilizamos do princípio da prioridade absoluta, na minha opinião, para que essa contraprova estivesse dentro desse processo nesse momento. E como os processos ocorrem separados, a adoção ocorre separada da destituição, quando eles vão dar a sentença da destituição, quando você recorre, via de regra a adoção já correu, já tá quase acabando e você não tem o que fazer. [...] E o que está por trás? É uma indústria, como alguns alegam. Eu tenho um grupo que eu faço parte que alega que isso é uma indústria: indústria de tráfico de pessoas. Direta ou indiretamente, esse tipo de procedimento alimenta essa indústria (Defensor(a) Público(a)).

Em um caminho próximo, mas sem mencionar a palavra “tráfico” e sem responsabilizar o Poder Judiciário, um(a) magistrado(a) afirmou que, nas malhas da Justiça da Infância e Juventude, é possível que uma adoção seja efetivada, mesmo havendo “suspeita” de que houve intermediação de dinheiro. Isso se deve à dificuldade de “provar” que essa intermediação ocorreu. Talvez em razão da aposta de que a adoção é o melhor destino a ser dado à criança, considerada no contexto atual como “política de salvação” (RINALDI, 2019; FONSECA, 2019; CUTHBERT; MURPHY; QUARTLY, 2009), os esforços de averiguação sejam freados. Sobre o assunto é possível destacar a seguinte explanação:

No [local] isso é quase ínfimo. Habilitações consensuais é muito ínfimo. A maioria das habilitações que a gente tem consensuais é de criança que não é daqui [...] criança nossa mesmo, isso é praticamente ínfimo. Os adotantes chegam lá [cita localidades] com a criança já aqui, demora um ano para entrar com ação, e aí você faz o que? Não tem o que fazer. Eu brigo demais com os colegas, eu falo: “gente, vocês têm que resolver o problema aí... não tem como sair... porque depois que chega para mim <risos> a criança há um ano com o casal [...] eu faço o que?” Agora veio de avião, a maioria, isso eles têm que coibir a saída lá, como é que a gente faz aqui? [...] Essa semana teve uma que eu até mandei pro o juiz, foi até processo eletrônico, o advogado entrou, aí eu olhei: autorização de viagem da mãe da criança, do casal, para viajar de avião, estava dentro do processo, aí eu falei: “gente, vocês tem que coibir essas autorizações de viagem, com firma reconhecida, o cartório faz reconhecimento de firma, aí tem que ir em cima dos cartórios, porque saiu de avião com um casal, agora já tá uma ano aqui, que que eu faço? Vou devolver [...]?”. E a criança fica, porque a gente faz as citações para ver se a mãe concorda etc. Eu acho que muitas vezes rolou dinheiro, mas a gente não tem nunca como provar, muito difícil. Como é que vai comprovar? Esse povo não tem nem conta, e vende por merreca de dinheiro na mão, então assim, a comprovação de renda é praticamente impossível (Magistrado(a)).

Apesar de os relatos citados de práticas irregulares envolvendo instituições serem aparentemente isolados, é possível compreendê-las menos como exceções e mais como situações exemplares que nos possibilitam pensar a administração das práticas da Justiça da Infância e da Juventude como esfera que comporta legalidades e ilegalidades (DAS; POOLE, 2008). Sendo assim, com base nos relatos anteriores, é possível aventar a possibilidade de que o “governo da Infância e Juventude” traz em seu bojo algumas práticas em desconformidade com as leis, provenientes de avaliações morais feitas por alguns(as) profissionais desse cenário que classificam, hierarquizam as famílias de nascimento, famílias receptoras, com base em ideias sobre suas formas de afetos e de cuidado.

Ao mesmo tempo, as questões que surgiram em campo, que indicam ilegalidades e descrevem a intermediação de profissionais junto às mulheres em estado de vulnerabilidade social e emocional, levam a questionar sobre os limites do conceito de “tráfico” para caracterizar as práticas dessas mães de nascimento. Situações que envolvem troca de favores/dinheiro pela criança recém-nascida, como acompanhamento do pré-natal, carona até a

maternidade, alimentação e promessa de uma vida melhor estabelecem-se em disposições desiguais de poder. Informações nesse sentido podem ser verificadas nas seguintes passagens de entrevista:

Então, troca de favor é o que tem, não configura né, é tudo muito velado dentro do processo, é um adotante que sustentou a mãe biológica, passou a cuidar dela durante a gestação, pagou o parto, pagou o pré-natal e depois que a criança nasceu ficou ajudando por um tempo até que ela pudesse se restabelecer, e trabalhar então assim são coisas bem veladas (Assistente social judiciário(a)).

Muitas vezes, essas pessoas estão com uma situação de vulnerabilidade muito grande, não têm condições monetárias, financeiras para manter uma família inteira, dependendo da quantidade de filhos que tem, e acaba pela necessidade, claro, e preocupação com os próprios filhos, pensando, se eu não tenho condição, eu posso entregar essa criança para quem diz ter condição. Pensando dessa forma eu acredito que muitas dessas pessoas, pais e mães, possam sim ser enganados, e acabam pensando que estão fazendo o bem para um filho ou uma filha e acabam colocando ele ou ela em uma situação ruim para a criança. Eu acho que o tráfico, envolve qualquer tipo de processo que engane uma determinada pessoa, e que não vai exatamente para aquilo, para aquelas finalidades que possa ser, eu acredito que sim, pode ser, na minha concepção, pode ser enquadrado como tráfico (Integrante de Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas).

Importa ponderar que nem sempre compra e venda de crianças, intermediação e troca de favores para fins de “adoção” de crianças são entendidos a partir de um mesmo significado. Fato que remete, conforme bem ressaltado pela antropóloga Claudia Fonseca (2013), às ambiguidades que envolvem as definições do termo “tráfico”.

Frente à grande parte dos casos narrados, cabe reforçar que, quando questionados sobre tráfico de crianças, marcadores como “ouvi dizer”, “parece ser”, “provavelmente”, “não sei ao certo” demarcam incertezas nesta matéria. Além disso, casos em que os atores evitam o termo “tráfico” em detrimento de outras expressões, como “mercado de crianças” parecem sugerir que suas afirmativas dizem menos respeito a fatos e mais a rumores.

No entanto, alguns(as) interlocutores(as) trataram do assunto de maneira mais assertiva, considerando o tráfico como um “fato”, como foi a ponderação manifestada por um(a) magistrado(a). Ao pontuar sua existência afirmou ser dever do Estado “garantir a proteção das crianças e adolescentes”. Para tanto, o controle das etapas pós-adoção é fundamental de forma a verificar se uma dada ação ajuizada não tratou de um comércio de meninos e meninas. Em suas palavras,

Esse mercado, esse tráfico de crianças ele existe, eu fiz um curso na Interpol, onde a gente trabalhou a Deep Web e a Dark Web, o que eu vi e o que eu presenciei, mudou a minha visão sobre como trabalhar com crianças. (...) Nós temos muito cuidado com isso, porque quando essa criança está sob a proteção do Estado, nós temos o pós-adoção. Nós acompanhamos a criança, essa família é cadastrada, essa família tem

todas as informações dela no SNA, nós visitamos essa família, vamos na casa dela e mesmo assim a gente tem intercorrências negativas (Magistrado(a)).

Salvo alguns casos específicos, em que os atores demonstraram maior clareza sobre o fenômeno, os resultados desta seção indicam uma série de ambiguidades sobre a compreensão de práticas que podem se configurar como tráfico interno ou internacional de crianças. Por consequência, isso implica nas limitações de atuação do Poder Público para resguardar a proteção e o melhor interesse das crianças nesse cenário.

Ademais, essa conjuntura de dúvidas se reflete na produção de dados no tema. Além das incertezas sobre a classificação do crime, a falta de informações também envolve o sigilo com que estes dados são tratados pela segurança pública, além do tabu que existe sobre a temática. Fato é que a ausência de dados e de informações sistematizadas sobre tráfico de crianças é uma dificuldade nessa seara. Nesse sentido, veja-se o relato de um(a) integrante de um núcleo de enfrentamento ao tráfico de pessoas:

Pesquisadores (...) entram em contato para saber dados de tráfico de pessoas, daí aqui nós da secretaria na coordenação, construímos uma tabelinha, uma tabela de dados, mas em que consiste essa tabela de dados? Essa tabela, não corresponde, obviamente, à realidade de tráfico no estado, tá? (Integrante de Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas).

A dificuldade para produção de dados no tema também foi constatada pela pesquisa quantitativa deste Diagnóstico (CNJ, 2022a). Algumas explorações a partir da base de dados SNA foram conduzidas com vistas a refletir como e se esses dados poderiam oferecer indicativos no assunto. Um caminho, nesse sentido, foi verificar localidades com contingentes expressivos de adoções *intuitu personae* para crianças na primeira infância, como é possível consultar no relatório (CNJ, 2022a). Ainda que essa modalidade de adoção não seja indício de irregularidades, casos recorrentes podem orientar formuladores(as) de políticas no monitoramento e acompanhamento de práticas adotivas.

Contudo, como indica a discussão da pesquisa qualitativa, as ações do Poder Público não podem perder de vista todas as complexidades que envolvem o fenômeno, como a vulnerabilidade social das famílias de origem, o agenciamento de alguns atores de instituições que deveriam resguardar as crianças e a fragilidade do trabalho intersetorial da rede. Por sinal, a relação entre as instituições do sistema de justiça e as demais organizações responsáveis pelo fornecimento de serviços de atenção à criança é um desafio imperante em todos os temas abordados neste relatório. Por essa razão, o próximo capítulo dedica-se a essa discussão.

7. DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: LIMITES DA INTERSETORIALIDADE DA REDE NA PROTEÇÃO INTEGRAL DAS CRIANÇAS

Ao longo deste relatório têm sido abordados os temas de entrega voluntária, acolhimento, destituição do poder familiar, adoção e rumores de tráfico de crianças sob a perspectiva de profissionais do Sistema de Justiça, do Poder Executivo e da sociedade civil que atuam nesses temas. Ao mesmo tempo, tem-se buscado, a medida do possível, voltar o olhar para as crianças com menos de 7 anos de idade, à luz dos preceitos do Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a). Em cada uma das temáticas abordadas fica claro como um dos desafios para a efetivação desse parâmetro normativo e para a proteção das crianças nessas matérias passa pela relação que é estabelecida entre os organismos responsáveis pelo fornecimento de serviços de atenção às famílias e às crianças. Em vista disso, não seria possível caminhar para o fim deste produto sem dedicar um capítulo para essa abordagem. Acredita-se que ela é capaz de balizar muitas das limitações visualizadas no percurso dos resultados até aqui.

Como visto na Seção 3.1 deste relatório, o Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a) reforça diretrizes importantes sobre a necessidade de uma atuação em rede que garanta a proteção integral da primeira infância. A despeito disso, as entrevistas em campo mostraram a imensa dificuldade entre os(as) profissionais de todas as instituições entrevistadas no sentido de realizar um trabalho de proteção integrado e, de fato, garantir os direitos das crianças na primeira infância nos temas afetos aos vínculos familiares. A intersectorialidade, entendida como “a articulação entre sujeitos de setores diversos, com diferentes saberes e poderes com vistas a enfrentar problemas complexos” (WARSCHAUER; CARVALHO, 2014, p. 193), acaba profundamente prejudicada.

Entre os desafios percebidos para a efetivação dessa articulação estão: i) insuficiência de recursos humanos e sobrecarga dos(as) profissionais; ii) transitoriedade do quadro profissional; iii) ausência de comunicação e dificuldade para a construção de fluxos, mesmo com quadro profissional preenchido; iv) falta de capacitações diversas, como em infância e juventude, desigualdades sociais, questões étnicas e raciais, metodologias de integração entre os serviços e uso de ferramentas; v) disputas de poder entre as diferentes instituições; vi) confusão interinstitucional em torno das funções dos serviços na rede; e, não menos importante, vii) moralidades e juízos de valor sobre os temas em questão. Ao longo deste capítulo, serão destacadas evidências que fundamentam esses pontos.

O primeiro pressuposto para a existência de uma rede de relação interinstitucional é a presença de serviços e de um quadro profissional com papéis e funções específicas. Ainda que as comarcas que compõem a pesquisa, no geral contassem com órgãos de Sistema de Justiça e de outros serviços que atuam na proteção à infância, algumas vezes essas instituições não eram especializadas e frequentemente encontravam-se desabastecidas de um quantitativo adequado e permanente de profissionais.

Especificamente, há comarcas que funcionam sem Varas especializadas na temática da Infância e da Juventude, levando seus profissionais a atuarem simultaneamente em diferentes áreas, como a cível e a criminal. Conforme dados de 2020 do Módulo de Produtividade Mensal (MPM) do CNJ, analisados na pesquisa quantitativa do Diagnóstico, de 3.148 varas com competência em infância e juventude do país, apenas 142 atuam exclusivamente²⁸ nessa matéria (CNJ, 2022c). A carência de especialidade também está presente no Ministério Público e na Defensoria Pública que, comumente, não contam com promotorias ou núcleos voltados especificamente para as questões afetas à infância, e menos ainda à primeira infância. Conforme dados coletados por meio de um questionário aplicado a 669 varas de infância e juventude do país, 40,36% das comarcas das varas respondentes contam com promotoria de justiça especializada em infância e juventude e apenas 20,93% possuem núcleo da Defensoria Pública especializado na matéria (CNJ, 2022c). Os(as) profissionais dessas localidades, deste modo, atuam em diferentes matérias do direito, dificultando um olhar mais atento aos temas aqui debatidos.

Independentemente da exclusividade ou especialização dos serviços, há ainda aquelas regiões que funcionam sem Juízes(as) e/ou Promotores(as) Titulares, além de um quadro escasso de Defensores(as) Públicos(as). Outrossim, a insuficiência de equipe técnica no quadro do Sistema de Justiça ou de serviços do Poder Executivo é um fato em diferentes contextos. O depoimento de um(a) psicólogo(a) entrevistado(a) retrata de forma emblemática essa realidade.

Hoje eu estou sozinha enquanto psicóloga do juizado com quase 700 processos [...] que ali tem seis crianças, 7, 8, até 10 ou mais, dependendo da família e a gente também atende às partes [...] E aí a gente faz esse trabalho, é porque eu estou falando para ti, mas a gente faz de tudo realmente para potencializar as possibilidades dessas pessoas fragilizadas, porque geralmente essas famílias, os integrantes são muito fragilizados. Então, a gente faz o acompanhamento, a gente perde relatório trimestral, bimensal, mensal e aí a gente vai acompanhando (Servidor(a) do Poder Judiciário).

28 Conforme critério adotado pelo CNJ, “varas exclusivas” são as unidades de justiça que possuem somente uma competência. Assim, se a vara acumula direitos do idoso e da família, por exemplo, já não se considera como exclusiva, embora possa ser “especializada”. Essa definição é utilizada por este Conselho de maneira indistinta, em sua gestão e em seus documentos, sistemas informatizados e estudos.

Desse modo, a insuficiência de profissionais leva ao acúmulo de trabalho que, por sua vez, tem implicações para o atendimento das demandas referentes à proteção da primeira infância. Como exemplificado, limita o trabalho das equipes técnicas especializadas pela avaliação dos infantes em âmbito do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, das Promotorias de Infância e Juventude e das instituições de acolhimento. Por consequência, menos os atores que tomam decisão sobre o destino das crianças são capazes de saber sobre a conjuntura em que cada uma dessas se encontra e as possíveis violações familiares ou institucionais que estejam passando.

Desafio semelhante reside na transitoriedade do quadro profissional. Nesse cenário, independentemente do quantitativo de profissionais que componham os serviços, o fato de permanecerem pouco tempo em cada instituição afeta diretamente a manutenção dos vínculos entre a rede e a qualidade do trabalho que oferecem conjuntamente. Em campo, além do deslocamento do quadro de profissionais do Sistema de Justiça e de outras instituições do Poder Executivo, constataram-se localidades que contam com serviços de acolhimento conduzidos por profissionais contratados(as) temporariamente.

Esse cenário, invariavelmente, resulta em uma sobrecarga de trabalho aos profissionais de diferentes serviços de atenção às famílias e às crianças e na capacidade de alcance do serviço prestado. Nesse quadro, destaca-se os casos das instituições voltadas para saúde mental e para proteção social, tão relevantes para a oferta de serviços capazes de atuar nas causas e nas consequências dos problemas que podem levar ao acolhimento de crianças. A seguir, a narrativa de um(a) integrante do Conselho Tutelar reflete sobre a dificuldade enfrentada pela escassez de psicólogos(as) do Poder Público que atendam crianças no município.

Um dos pontos é que o juiz determinou que nós tivéssemos, dentro do Conselho Tutelar, um profissional técnico de serviço social e um psicólogo, porque isso facilitaria muito, porque a gente tem um CREAS com um psicólogo atendendo a infância. E aí como que esse um psicólogo vai dar conta de atender todas as crianças que sofreram violação no município? Dentro da realidade de um município que, a cada 15 dias, uma média de 13 a 18 crianças são abusadas? Nós vivemos em um município que a cultura do abuso é, desculpa o termo, é nojenta, e aí qual é a forma de erradicar isso? De que forma a gente pode trabalhar isso? Ontem na reunião com o meu colegiado, eu falei, “olha, eu tenho vontade de a gente criar uma comissão, uma coordenação da infância, eu não sei o que pode ser feito. Eu só sei que precisa urgente diminuir essas taxas”, é vergonhoso (Integrante do Conselho Tutelar).

Tal quadro se faz presente em diferentes comarcas do país, interferindo e impactando de forma negativa na qualidade do trabalho de proteção à Infância e Juventude. Há escolhas tomadas em razão da administração dos quadros profissionais e da previsão orçamentária em âmbito das diferentes esferas e dos distintos poderes. Por esse motivo, alguns cargos ficam vagos e outros são ocupados por profissionais substitutos. Como consequência, o trabalho continuado e o fluxo das ações de trabalho em rede são afetados. Compromete-se,

assim, não somente o trabalho processual, mas também o psicossocial e de proteção e a interconexão entre esses.

Nesse sentido, segundo relatam interlocutores(as) da pesquisa, a fluidez dos quadros profissionais “é prejudicial à proteção da infância”, uma vez que impacta não só o diálogo intersetorial, mas a continuidade de parâmetros de atuação. Um(a) Assistente Social que compõe uma equipe técnica judiciária, ao fazer uma apreciação sobre o tema afirma:

Nos depararmos com a problemática de que mudam os profissionais, mudam os parâmetros de atuação [...] e acaba que sempre há sobrecarga de trabalhos em todos os serviços, independente se é no posto de saúde, se é no CRAS, se é na escola. Todos estão sobrecarregados, sempre há poucos profissionais para atender e assim a gente não consegue ter aquele trabalho de equipe que gostaríamos (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Em sentido semelhante, um(a) Defensor(a) entrevistado(a) afirma que essa forma de gestão, além de “inviabilizar a capacitação e o conhecimento técnico de longo prazo”, dificulta o acompanhamento das famílias e de seus(suas) filhos(as). Conforme aprecia, tal realidade impacta na descontinuidade de serviços de assistência social, podendo afetar a esfera decisória sobre o destino de meninos e meninas. Parafraseando um(a) juiz(a) entrevistado(a), o trabalho em rede, produzido por meio de intensa comunicação entre os parceiros do sistema de proteção integral à infância e à juventude, é peça fundamental nas decisões dos processos que envolvem crianças e adolescentes sujeitos(as) às medidas protetivas.

Sendo assim, a escassez e a circularidade de profissionais, além de afetar a gestão cotidiana, limita que medidas preventivas possam ser pensadas e executadas. Sobre isso, é demonstrativa a explanação de Promotor(a) de Justiça entrevistado(a). Segundo disse, ao atuar em uma comarca anterior a que trabalhava no momento da pesquisa, observou que não havia nenhum trabalho sobre as medidas protetivas prévias, resultando em “um número enorme de acolhidos, um número excessivo de casas de acolhimento”. Ainda de acordo com esse(a) Promotor(a), havia uma resistência por parte da gestão pública em contratar profissionais. Para conseguir montar equipes técnicas que atendessem às casas de acolhimento, teve que mover ações públicas e, só assim, pôde constituir um trabalho em rede naquela comarca.

De forma simetricamente oposta, são descritas as comarcas que funcionam com equipes multiprofissionais permanentes. Segundo as narrativas coletadas em campo, a presença de profissionais concursados(as), com atuação em âmbito das instituições de acolhimento, permite um diálogo continuado entre essas entidades o sistema de justiça, assim como entre essas instituições, os CRAS, os CREAS e os Conselhos Tutelares.

No entanto, apesar de existir a narrativa anterior de que um quadro profissional consolidado garante a execução de um trabalho em rede, concorre com essa afirmativa outra ponderação. Segundo dados de campo, a atuação intersetorial pode falhar mesmo quando há

um quadro profissional completo, permanente e bem estruturado, o que chama atenção para outras limitações do trabalho em rede.

De acordo com alguns(as) interlocutores(as), quando a questão é discutir medidas de acolhimento, suspensão do poder familiar, reintegração e ou adoção há uma ausência de comunicação. Inclusive, em algumas localidades da pesquisa de campo, essa foi a maior dificuldade relatada pelos(as) participantes das entrevistas. A título ilustrativo, conforme descreve um(a) Defensor(a) Público(a), não se observa comunicação entre Conselho Tutelar e Delegacia de Polícia sobre procedimentos adotados com a criança atendida.

Eu acho que a maior dificuldade da rede, e acho que a maior dificuldade de quase toda e qualquer rede, é o fluxo de comunicação. Como é que é o problema do fluxo de comunicação, e os conselheiros reclamam muito disso, por exemplo, o conselho ele fica sabendo, por exemplo, de um caso de abuso sexual, a primeira coisa que o Conselho faz é ir à delegacia, ele vai à delegacia, o delegado encaminha a criança para o Instituto Médico Legal para fazer o exame de corpo de delito. O Conselho reclama que o delegado não traz a contrainformação do que aconteceu, então, o Conselho fica meio perdido na parte de investigação, do que é que está acontecendo, de quais foram os procedimentos que foram tomados, se foi instaurado ou não foi instaurado um inquérito [...] (Defensor(a) Público(a)).

A baixa comunicação, independentemente da sobrecarga ou não da rede, impossibilita que integrantes se organizem em torno de resolução de problemas imediatos, tais como: vagas em creches, acesso aos serviços de saúde, vistorias, entre outros. Do mesmo modo, interfere no planejamento e no acompanhamento de ações integradas, como o próprio compartilhamento de dados entre os profissionais que compõem as diferentes instituições.

De acordo com Faraj, Siqueira e Arpini (2016) o trabalho em rede prevê negociações, acordos, interações e adesões. Especificamente na área da infância e juventude trata-se de ações propostas com a intenção de discutir um acolhimento institucional, sua reversibilidade ou seus desdobramentos em uma destituição de poder familiar e adoção. Essa forma de atuação significa a consolidação de troca de saberes e experiências entre profissionais de distintas entidades do sistema de justiça, do Poder Executivo e da sociedade civil, visando à proteção integral de adolescentes e crianças, especialmente as que se encontram na faixa etária da primeira infância. Apesar de os(as) interlocutores(as) manifestarem o reconhecimento sobre a importância desse trabalho, há queixas generalizadas de que essa forma de atuação não funciona.

Assim, a intersectorialidade não costuma ser uma realidade fática em campo. Ao menos, não de maneira sistemática, dinâmica e “fora do papel”. Em diferentes localidades de desenvolvimento da pesquisa, foi possível notar que a tentativa do “trabalho em rede” tem se dado menos por trocas de ideias e mais pelas circulações de ofícios, de assinaturas, carimbos, fotografias, laudos, cartas, relatórios e demais documentos, como também é a realidade indicada por outros estudos (FERREIRA; LOWENKRON, 2020). A dimensão do diálogo interprofissional e intersectorial perde lugar para a circulação dos documentos. Conforme

compreensão de um(a) Defensor(a) Público(a), seria importante o estabelecimento de relações menos burocratizadas e mais próximas entre os atores.

Eu via que tinham muitos problemas que eles [casas de acolhimento] reportavam ao Ministério Público e não solucionavam entre eles. Eu acho que, embora nós sejamos agentes públicos com toda a burocracia administrativa, muita coisa a gente pode resolver de forma informal. A infância precisa disso, as coisas acontecem de forma muito dinâmica, situações de risco acontecem de uma hora pra outra. Então a gente precisa ter um diálogo mais próximo. Isso eu tentei fomentar ainda no ano passado por reuniões virtuais, eu tenho alguns grupos de *WhatsApp* com conselhos tutelares, com CREAS, até com a saúde mental (...) então muitas coisas a gente resolve assim, de forma dinâmica. Mas realmente falta um maior contato, como reunião de redes (Defensor(a) Público(a)).

Em sentido muito semelhante, consta o depoimento de um(a) integrante de um Centro de Assistência à Criança (CEACRI), que sugere a necessidade de um maior nível de personalização nas trocas entre os serviços da rede. Não obstante, é preciso refletir que essa forma de condução de relações intersetoriais costuma ser indicada como um possível complicador para a concretização da articulação intersetorial (PERES; GRIGOLO; SCHNEIDER, 2017; SCOTT *et al*, 2020).

[...] Eu acho que só o que eu queria deixar é que na experiência que eu tenho de rede, não basta só o fluxo estabelecido no papel, sabe? Você tem que expandir a rede de uma forma pessoal, então eu conheço as meninas pessoalmente. Essa abertura de pessoa para pessoa, essa humanização da rede faz toda a diferença, esse vínculo entre os integrantes da rede porque senão vira burocracia. Então, eu vejo que faz toda a diferença na discussão do caso acho que é isso (Integrante de um CEACRI).

É possível tomar como outro exemplo de percepção da necessidade de diálogo interprofissional o relato de juiz(a) ao ser indagado, ao longo da pesquisa, sobre formas de condução dos destinos de crianças indígenas. Não obstante, diferentemente dos dois depoimentos precedentes, o(a) magistrado(a) não indica a necessidade de maior informalidade nas trocas, mas de troca de ideias para ação em conjunto. Como se trata de matéria que requer a observação das peculiaridades socioculturais dessas comunidades há, segundo ele(a), a necessidade de “sentar e tentar conversar”. Fato este que nem sempre acontece, posto ser mais fácil o diálogo com membros do Ministério Público e em menor medida com Defensores(as) e/ou peritos(as) como antropólogos(as). De acordo com suas palavras:

O que eu acho que está faltando é conversa, é todo mundo se sentar e tentar conversar sobre. Esses antropólogos eu acho que eles têm algumas ideias que são importantes de serem incorporadas, e acho que a gente podia trabalhar essa questão da defensoria no sentido de ser mais atuante (...) então eu acho que se houver uma ligação, uma possibilidade de todo mundo tentar agir em conjunto (...) (Magistrado(a)).

No enredo de dificuldades para a concretização da intersetorialidade também se destaca um jogo de múltiplas acusações entre os atores da rede. A afirmação constante de

que “a rede não funciona”, manifestada por diferentes profissionais, estabelece-se em uma dinâmica de disputas de poder. Trata-se de um campo que, em vez de ser pautado na integração, estabelece-se pela concorrência entre os diferentes atores envolvidos nas mesmas pautas de infância de juventude, no sentido da teoria dos campos de Pierre Bourdieu (2011). Nesse cenário, as disputas são marcadas por acusações mútuas na qual cada grupo profissional busca eximir-se e acusa o outro, de violações ou mesmo de ausência de compartilhamento de informações.

Nesse campo de disputas, Conselheiros(as) Tutelares são acusados(as) de realizar acolhimentos institucionais de forma precipitada, sem esgotar as possibilidades de atuação em âmbito dos encaminhamentos das famílias para os serviços de assistência social. Profissionais das unidades de acolhimento institucional são descritos(as) como pessoas que não facilitam os contatos entre as famílias de nascimento e as crianças acolhidas. Defensores(as) Públicos(as) são vistos(as) como aqueles(as) que atuam em prol da família de nascimento e menos interessados em garantir “o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente”. Promotores(as) de Justiça, Magistrados(as) e equipes multiprofissionais são tomados(as) como os(as) que agem de forma discricionária, com base em valores hegemônicos sobre o que são famílias, cuidado e afetos. Profissionais de saúde não raramente são acusados(as) de agenciar adoções irregulares. Policiais civis são descritos como truculentos(as) e incapazes de perceber as necessidades de crianças e adolescentes, mas tão somente seus possíveis atos infracionais. Tais descrições de cada grupo profissional partem de integrantes de outras instituições, conformando um verdadeiro jogo de disputas, o que não diminui a possibilidade de serem informações fidedignas.

Ademais, algumas apreciações se mostram mais recorrentes. Os relatos trazidos ao longo deste relatório sobre problemáticas envolvendo a atuação do Conselho Tutelar e de profissionais de hospitais maternidade são exemplificativos de como os atores visualizam fragilidades mais “graves” na atuação de integrantes da rede. Outra frente reiteradamente criticada foi a segurança pública, retratada como um elo frágil na rede de proteção à primeira infância. Entre as fragilidades mencionadas consta a falta de capacitação dos profissionais da área para lidar com a temática da proteção, conforme o relato de um(a) Conselheiro(a) Tutelar(a):

O grande gargalo nessa rede é a Segurança Pública. Infelizmente, nem todo mundo que trabalha na Segurança Pública, ela está apta a trabalhar com crianças e adolescentes porque, eu não sei como é formado na Academia de Polícia, mas se eles não têm o tato, não tem um jeitinho, que o conselheiro muitas vezes tem ou então que um pedagogo tem, para tratar de determinados assuntos (Integrante do Conselho Tutelar).

Cabe ressaltar que, em campo, durante as tentativas de agendamento de entrevista com a polícia civil, após diversos contatos, essa instituição costumou informar que não trabalha com questões que envolvem crianças enquanto vítimas, apenas com crianças enquanto in-

fratoras. Essa informação por si só já é um dado de pesquisa que assinala como a questão é tratada no âmbito policial. Não obstante, uma exceção foi verificada em uma das comarcas da pesquisa, onde a escuta de crianças vítimas de violência ou negligência se dá em um núcleo especializado dedicado exclusivamente para esse fim.

Outra questão que apareceu como um desafio para o trabalho da rede foi a imprecisão sobre quais seriam as funções de alguns serviços. Essa questão pode ser compreendida como uma “confusão interinstitucional” e apareceu, em especial, no que diz respeito ao trabalho do Conselho Tutelar. Em muitos casos, seu papel é compreendido como a porta de entrada do atendimento a crianças e adolescentes em situação de violações, o que foi problematizado(a) por um(a) integrante desse serviço, uma vez que poderia eximir outras instituições de estarem atentas e agirem frente aos casos.

[...] é preciso a gente também acabar com essa cultura de Conselho Tutelar é porta de entrada, porta exclusiva de entrada de violências e violações de direitos de crianças e adolescentes. Porta de entrada de violação, de violência contra criança e adolescente é qualquer lugar que essa criança chegue, é na escola, é na igreja, é na Unidade de Saúde, é qualquer lugar, e todos os profissionais dessa rede de garantia de direitos, precisam entender o papel deles na rede (Integrante do Conselho Tutelar).

O relato a seguir exemplifica essa narrativa, demonstrando um descolamento de profissionais da área da saúde no que diz respeito a compreensão da legislação e o seu papel dentro do campo da proteção à primeira infância e juventude, vendo apenas o Conselho Tutelar como agente dessa proteção.

Um belo dia, a Unidade de Saúde foi fazer uma visita na casa dessa mãe e o agente de saúde observou que as crianças não desciam da cama, “vem aqui, bebê, vem cá”, e o bebê não descia, ninguém descia. Até que as crianças relatam para o agente de saúde, “a mamãe furou os nossos pés com garfo”, furou os pezinhos de todos os cinco com garfo para que quando ela saísse para a rua se drogar, eles não fossem atrás e ninguém visse eles no quintal. Quem olha de fora, as crianças estão dentro de casa, tá tudo direitinho. E aí a própria Unidade de Saúde veio até o conselho, e aí já chegaram com o discurso assim, “a gente está trazendo essa informação, mas vocês não podem lá, porque senão ela nunca mais vai confiar na gente. Nunca mais ela vai querer atender a equipe da saúde”, e aí, assim, a surtada aqui...eu virei e falei, “eu não tenho nada com isso, o problema é de vocês. Chama o CAPS AD, chama o CAPS saúde mental, para servirem com ela. Vamos agora chamar a polícia e tirar aquelas crianças de lá”. Porque, assim, cada um tem que trabalhar com o seu instrumento de trabalho, o meu instrumento de trabalho são aquelas crianças. Como eu, me colocando no lugar daqueles profissionais de saúde, como eu, profissional saúde, entro dentro de uma casa e ouço de cinco crianças, “olha, tia”, os pezinhos tudo inflamado, com bolha de pus, “é porque a mamãe fura com o garfo”, viro as costas e vou embora? A vontade, se a gente for colocar no papel, você representa todo mundo da rede. Porque parece que essa rede trabalha dispersa, cada um quer trabalhar da sua forma, quando a gente trabalharia de forma integrada, se todo mundo entendesse a legislação, todo mundo... [...] Essa rede precisa ser mais integrada, precisa trabalhar

como uma engrenagem, junto, sem esse buraco, porque aí as coisas vão dar certo (Integrante do Conselho Tutelar).

Já em outras situações, o Conselho Tutelar acaba sendo mobilizado para ações que extrapolam seu escopo de atuação, sendo mais uma evidência da confusão interinstitucional sobre as funções desse serviço e, por consequência, das problemáticas que envolvem a rede. O seguinte relato descreve uma situação em que o Conselho Tutelar foi chamado para acompanhar o caso de uma criança que, ao que foi descrito, não precisava do acompanhamento. Ainda assim, conforme relatado por um(a) integrante da instituição, sua presença teria sido decisiva na forma como a criança foi atendida dentro do sistema de Segurança Pública.

Uma criança de 9 anos foi abusada por um [...] vizinho dos pais. O Conselho Tutelar foi notificado para ir à delegacia, quando eu cheguei lá eu vi pai, mãe, tio, eu não entendi por que que o Conselho estava ali, porque o Conselho Tutelar é chamado no caso de não haver nenhum familiar. E aí eu falei por delegado “porque você me chamou se os pais estão aqui?” “porque você vai pegar toda a documentação isso vai fazer as diligências” e eu falei “o que? Diligência? Eu não sou da delegacia. Eu sou conselheira e eu estou aqui porque você me chamou” até então, eu não sabia que os pais estavam, porque já que os responsáveis legais estão, o conselheiro sai de cena. Aí ele falou “então leve a criança até a sala da oitava que menina vai interrogar essa criança”, e eu falei “não, não, isso não. Como que tu vai interrogar, tu vai revitimizar a criança. Ela já foi vítima uma vez, aí ela teve que contar tudo lá [...]. O que tem para ser ouvido tá tudo aqui, ela não vai mais ser ouvida, porque quando você vai ouvi-la mais uma vez, você vai revitimizar ela pela terceira vez, já teve um erro aí, não precisa disso” aí ele, infelizmente, ele disse assim “você quer me ensinar a trabalhar?” e eu, com todo respeito, eu disse a ele “eu não estou lhe faltando com respeito, mas eu gostaria que você me respeitasse, se você me chamou aqui, eu vou fazer meu trabalho. Ainda bem que você me chamou, porque se não tivesse aqui essa criança seria revitimizada (Integrante do Conselho Tutelar).

Os últimos exemplos destacados demonstram ser importante que cada instituição e que cada profissional esteja ciente do seu papel e do correto encaminhamento para cada caso, a partir das suas atribuições. Além disso, sugere a relevância do comprometimento de cada ator em resguardar as crianças de situações violentas. Para se avançar nessa garantia, o investimento em capacitação dos(as) profissionais dos diferentes serviços se faz necessária. Ações voltadas para qualificar o entendimento sobre direitos da infância e juventude, particularidades da primeira infância, diferentes formas de família e modos de cuidado, questões étnico-raciais, metodologias de integração dos serviços são algumas das pautas relevantes nesse sentido. Essas formações poderiam, inclusive, atenuar condutas baseadas em moralidades, o que se configura como mais um dos desafios encontrados em campo para a efetivação do trabalho da rede.

A manifestação de moralidades surge de diferentes maneiras nas narrativas dos(as) profissionais do sistema de justiça e do Poder Executivo. Uma forma recorrente consiste em

expressões que atribuem a mães e pais a responsabilidade a não adesão ao planejamento estabelecido pela rede como fundamental para que ocorra a reintegração familiar. Essa responsabilização se torna violadora quando não há a compreensão do contexto ao qual aquela família está inserida e não se constrói um plano que leve em consideração a realidade da família e o que essa considera ser factível e acessível. Em alguns casos, há ainda, um julgamento prévio proferido por integrantes do sistema de garantia de direitos sobre famílias reincidentes. Nesses casos, a análise do fato presente é preterida em favor da apreciação de ações praticadas no passado. A passagem a seguir, de entrevista com um(a) magistrado(a), é exemplificativa.

Eu vou te dar um exemplo dessa semana. Tem processos que a gente vê que as dificuldades decorrem não propriamente de envolvimento da família com droga e essas coisas assim, mas talvez são pais que estão separados e perderam o controle e responsabilidade pelos filhos, sabe? Tem um baixo apoio familiar entre avós, etc. e tal e aí um fica nervoso, “ah, eu tenho que trabalhar 12, 16 horas por dia e não tem com quem deixar”, aí deixa com uma avó que às vezes já está com mais de 70 anos, não está mais com condições de saúde para cuidar de criança ou pré-adolescente que demanda muita energia. E às vezes o município também não tem possibilidade de colocar em uma creche integral. Então, essas questões que a gente vê que decorre muito mais de uma necessidade econômica de continuar trabalhando para gerar renda para cuidar desses filhos, eu acho que esses procedimentos a gente pode até dar mais atenção, sabe? Então, a questão de conscientização, de criar responsabilidades, entender que as coisas têm que ser ajustadas, sabe? Mas, quando envolve, a gente percebe desemprego decorrente de alcoolismo, decorrente do uso de drogas ou a pessoa está uma situação que o pai está envolvido com crime, ou a mãe está envolvida com crime, ou com atos que trazem pouca saúde para a família, está envolvida com prostituição ou envolvida com outras práticas ilícitas, aí a gente vê que é perigoso manter assim nessa situação (Magistrado(a)).

Ao longo da pesquisa, foi possível apreender também a visão de que, se a relação inter-setorial não é satisfatória, essa se deve “à não adesão das famílias” aos investimentos feitos pelas diversas equipes. Há, desta maneira, uma culpabilização das famílias pelo insucesso da rede. Como disse um(a) Promotor(a), “os órgãos municipais trabalham para que as famílias sejam assistidas, porém [essas] não têm interesse por esse serviço”. Visão compartilhada por conselheiros(as) tutelares, psicólogos(as), assistentes sociais, integrantes das unidades de acolhimento, assim como por magistrados(as). Já os(as) Defensores Públicos demonstram-se menos adeptos dessa perspectiva, em razão de se compreenderem enquanto representantes das famílias.

É possível entender que essa abordagem reflete o lugar atribuído às famílias em políticas de intervenção e proteção direcionadas à Infância e Juventude no Brasil. Segundo Schuch (2013), a partir da Promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e da implementação do ECA (BRASIL, 1990), as políticas públicas brasileiras passaram a priorizar as famílias, implicando indivíduos e comunidades em suas execuções. Sendo assim, houve uma aposta no protagonismo das pessoas e das comunidades como “sujeitos de direitos”.

Em contrapartida, passou a circular a ideia de que esses mesmos indivíduos seriam responsáveis por quaisquer insucessos que porventura ocorressem.

À luz dessa autora, a “politização das famílias” aloca essa entidade não só no lugar de uma instituição a ser preservada, mas a posiciona “como sujeito político fundamental para a mobilização de práticas de governo, mas também de lutas por recursos, reputações e novas posições sociais” (SCHUCH, 2013, p. 314). Essa mesma perspectiva, segundo Fonseca e Cardarello (1999), passa a atribuir, sobretudo às famílias pobres, a responsabilização sobre as mazelas que seus(suas) filhos(as) sejam submetidos(as), desconsiderando questões estruturais que possam provocar a necessidade de proteção por parte do Estado em face a crianças e adolescentes.

Como outro discurso que se alinha a preceitos morais, que ressignificam as mudanças das políticas públicas nas últimas décadas, está a perspectiva vigente sobre a aceleração dos processos. Segundo grande parte dos entrevistados, a dificuldade de concretização de um trabalho em rede faz que a celeridade requerida na condução das ações judiciais e nas avaliações de medidas protetivas de acolhimentos dirigidas aos menores de 7 anos de idade não se torne efetiva. A problemática é quando essa intenção de celeridade se volta, de maneira indiscriminada, para as ações de DPF e adoção. Além disso, disputas valorativas em torno do ensejo ou não à celeridade de determinados processos resultam em discordâncias entre integrantes do sistema de garantia de direitos.

De acordo com a antropóloga Claudia Fonseca (2019), apesar de o ECA (BRASIL, 1990) dispor que a colocação em “família substituta” é medida excepcional, há, a partir do final da primeira década dos anos 2000, uma mudança de perspectiva. Nesse momento, conforme a pesquisadora, observa-se uma maior valorização das famílias adotivas, havendo “um recuo do modelo de justiça social para uma visão mais pragmática calcada nos direitos individualizados da criança como princípio norteador de políticas de proteção” (FONSECA, 2019, p.10). Algo claramente expresso na explanação dos motivos elaborados por um(a) Promotor(a) da Infância e Juventude ao tratar das razões que o conduzem à decisão por ajuizar uma ação de DPF e não mais apostar na reintegração: “[...] chega um momento que você tem que ajuizar a destituição do poder familiar, porque é direito da criança de ter uma base, de ter uma família, é direito dela”.

É importante constar que, conforme prevê o art. 163 do ECA (BRASIL, 1990), o prazo máximo para conclusão do procedimento de DPF deve ser de 120 dias e que o seu não cumprimento é percebido, em algumas perspectivas, como prejudicial às crianças em acolhimento (PIMENTEL, 2020). Do mesmo modo, garantir que uma ação de destituição seja ajuizada e julgada rapidamente é um ideal a ser atingido, na perspectiva de diferentes atores. Como expresso em trecho de entrevista realizada com um(a) Promotor(a) de Justiça, a possibilidade de execução célere dos processos envolve uma rede bem abastecida e articulada de profissionais na comarca.

os processos em torno da destituição do poder familiar ou da reintegração a família de origem ocorrem de forma rápida e precisa, pelo fato de haver na comarca, uma rede e equipe técnica bem fundamentada, com bastante assistentes sociais. Basicamente, quando tu pegas uma situação, o que eu vejo na comarca [...], estamos em condição de bater o martelo rapidamente, ver, analisar a situação e na medida do possível, rapidamente ver se dá para investir, o que dá pra investir, tempo que se vai investir, ou se bate o martelo para a destituição, 60% dos casos, eu nem entro com a ação de acolhimento, eu entro já com a destituição direito (Promotor(a) de Justiça).

Demonstrando como a celeridade dos processos é um tema em disputa no campo, um(a) Defensor(a) Público(a) afirma que “algumas decisões sobre as ações de destituição do poder familiar são produzidas de forma precipitada”. Por sua vez, para um(a) Juiz(a) entrevistado(a), um dos maiores desafios na Justiça da Infância e Juventude diz respeito ao “tempo dos processos”, sugerindo que são muito morosos.

Vale ressaltar que, menos do que encontrar um responsável específico para esse estado de coisas, é importante refletir sobre o cenário contemporâneo de forma buscar caminhos para sensibilizar os profissionais que atuam nesse contexto sobre suas práticas. Importa refletir sobre o quão danoso pode ser a decisão por uma celeridade processual, por ela mesma. A ideia de que deve haver uma celeridade na condução dos processos judiciais não pode estar descolada da “segurança jurídica”. Ou seja, as decisões envolvendo esses infantes devem garantir seus direitos, resguardados pelo ECA (BRASIL, 1990) e pelo Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016a) e, ao mesmo tempo, não violar os direitos dos genitores, segundo as previsões legais.

Sendo assim, há que se refletir também sobre os limites e os riscos do uso de alguns dispositivos legais, visando à celeridade da decisão dos destinos de meninos e meninas. Por exemplo, a colocação em família adotiva, em situação em que houve a suspensão liminar do poder familiar no curso da ação de destituição do poder familiar. Algo que é previsto pelo art. 157 do ECA (BRASIL, 1990) e tem ocorrido nesse cenário, conforme relatos de campo.

Nesse sentido, um(a) Promotor(a) de Justiça entrevistado afirma que “esperar o encerramento da ação de destituição do poder familiar para colocar essas crianças e esses adolescentes em famílias substitutas é algo ruim”. Isso porque o encerramento de uma ação de DPF pode levar anos para ser concluído. Se assim for feito, “as crianças irão crescer, ficar grandinhas e será difícil de fazer uma adoção”. Já para alguns(as) profissionais que militam nesse contexto, a decisão de suspender liminarmente a vinculação entre pais e seus(as) filhos(as), com o propósito de colocar meninos e meninas em famílias adotivas, é temerária. Tal temeridade se deve ao fato de que, por não terem sido esgotadas todas as possibilidades de reintegração (conforme prevê o ECA), inserir infantes e jovens em outra família seria “consolidar novos vínculos”, o que poderia inviabilizar o retorno à família de nascimento, em situações em que haja possibilidade. As ponderações aqui expostas materializam sentidos díspares presentes no contexto investigado e que, potencialmente, se refletem em dissonâncias no trabalho intersectorial.

Ao fim, por trás de todos os aspectos elencados neste capítulo, percebe-se que há uma íntima relação entre as trajetórias profissionais, sensibilidades e apostas pessoais no valor do diálogo intersetorial, protagonizado em grande parte por membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Desta feita, como também sugerem estudos sobre outras matérias do direito, fluxos bem-sucedidos muitas vezes originam-se de atitudes comprometidas dos atores com o tema (AQUINO; ALENCAR; STUKER, 2021). Isso leva a compreender que a intersetorialidade é, por vezes, fluida, pendular, dependente das pessoas e de suas moralidades (SCHUCH, 2012). Tal ponderação pode ser apreendida a partir da explanação de um(a) assistente social, vinculada ao Poder Judiciário, sobre as razões do bom funcionamento do trabalho em rede na comarca de pertencimento. Segundo disse:

[..] essa melhora [o trabalho em rede] se deu devido a atuação de um juiz, há uns anos, e que tinha essa visão de rede. Nos despachos oficiais havia muito o pedido de reuniões em rede. Isso fez com que se buscasse pela rede, se sentasse em rede, trocasse informações em rede e construísse estratégias em rede (Assistente social judiciário(a)).

Após se contemplar que diferentes obstáculos atravessam a articulação da rede na proteção aos direitos das crianças na primeira infância, cabe destacar que a limitação do seu funcionamento não é produto de fatores ligados a quaisquer regionalismos que porventura existam em âmbito nacional. Trata-se de algo resultante das formas de gestão estatal em face dos serviços voltados à Infância e Juventude. Outrossim, as problemáticas não se esgotam no nível microssocial dos agenciamentos e das relações entre os(as) profissionais, mas envolvem questões culturais de paradigmas sobre família e infância e macroestruturais da formulação e do alcance de políticas públicas de saúde e proteção social. Visualizando que as dificuldades sempre estão em vista de serem intensificadas, o próximo capítulo abordará os efeitos da pandemia de covid-19 na gestão da primeira infância.

8. OS EFEITOS DA PANDEMIA E A GESTÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Como expresso no capítulo metodológico, a confecção da pesquisa que resulta neste relatório deu-se em meio à pandemia de covid-19 que assolou o mundo e, especialmente o Brasil, desde o início de 2020. Ao longo da pesquisa, o impacto dessa catástrofe humanitária, tanto na vida das crianças e dos adolescentes quanto nas práticas de Justiça da Infância e Juventude, foi um tema debatido pelos(as) interlocutores(as).

Neste capítulo, apresentam-se essas discussões, lançando luz às seguintes situações que, na percepção dos(as) profissionais entrevistados(as), tratam-se de efeitos da pandemia: (i) maior exposição das crianças às situações violentas e de negligência; (ii) dificuldades para denúncias dos casos de violência e outras violações; (iii) instabilidade da comunicação entre as instituições do sistema de garantia de direitos; (iv) dificuldades de fluxo processual e de acesso à justiça; (v) brechas nos processos de adoção; e (vi) debilitação da situação dos serviços de acolhimento institucional e familiar.

Para o entendimento desses possíveis efeitos, de antemão, é necessário situar que a propagação de covid-19 em si não parece ligada a essas situações, mas, sim, à dificuldade de adaptação das medidas de proteção às crianças no âmbito das medidas sanitárias que precisaram ser tomadas para o controle do vírus. Isso, em medida alguma, significa uma crítica a essas ações de prevenção, extremamente necessárias no âmbito da disseminação de um vírus letal, mas permitem refletir como rearranjos nos modos de vida e de trabalho ameaçam a proteção das crianças.

Como principal medida sanitária de proteção contra o novo coronavírus, autoridades de saúde recomendaram fortemente a prática de isolamento social. Com o isolamento, famílias se tornaram os únicos núcleos de convivência de crianças, que já não puderam mais comparecer presencialmente às escolas e demais atividades de interação. Nesse cenário, as crianças passaram a conviver menos com a sociedade e as famílias passaram a ser responsáveis pelo cuidado integral delas.

Por consequência, as violações produzidas por familiares em face de seus(as) filhos(as) podem ter se intensificado e ficaram invisibilizadas. Segundo refletido por um(a) juiz(a) entrevistado(a), uma vez que grande parte das escolas não ofertou a modalidade de ensino presencial, muitas situações de “negligência e violência” que podem ser percebidas nas interações de crianças e adolescentes no ambiente escolar ficaram restritas ao espaço doméstico. Sendo assim, a rede protetiva, ao não ser acionada pelas instituições de ensino, algo recorrente nesse cenário, ficou impossibilitada de atuar. Em suas palavras:

Houve um decréscimo muito grande, ou seja, como as crianças não estão nas escolas deixou de aparecer as situações de negligência. A entrada de crianças no aco-

lhimento caiu muito, o volume de adoções também caiu. Por outro lado, no meu lugar de Juiz, me levou a ter mais atenção com o acolhimento, a fomentar atividades extras (Magistrado(a)).

No mesmo sentido, um(a) assistente social fala sobre o tema. Segundo disse, durante a pandemia, houve uma diminuição da notificação de violações de direitos e isso, em sua leitura, se deve ao fato de as crianças estarem fora das escolas.

A pandemia camuflou ainda mais a violência. Já estava difícil, mesmo com escola, com creche, e aí camuflou. [...] A casa para a criança tem que ser um lugar de proteção ali, a família é um lugar, é um ambiente social que ela está que ela tem que se sentir protegida. Mas, durante essa pandemia, o que a gente pôde ver é que esse lar para algumas crianças não era um lugar de proteção, era um lugar de violação. [...] [A escola] tem um outro olhar de alguém de fora para olhar aquela criança triste, aquela que não gosta de ir ao banheiro, que sente dor... tinha outro olhar de fora. Aí na pandemia, essa criança ficou sem opção. A quem ela vai recorrer? (Assistente social judiciário(a)).

Um(a) Promotor(a) de Justiça participante da pesquisa corrobora a percepção, mas tratou do assunto de forma um pouco distinta. Afirmou, assim como os(as) outros(as) participantes(as) antes elencados(as), ter havido aumento de violações contra crianças e adolescentes, sobretudo os “abusos sexuais”, além do crescimento da evasão escolar. Apesar disso, relata que as denúncias puderam ser realizadas por telefone, de forma anônima, por meio da ferramenta Disque Direitos Humanos (Disque 100). Com isso, o(a) Promotor(a) afirma que o número de procedimentos instaurados na promotoria teve discreto aumento. Ainda assim, reconhece os impactos da restrição de atendimentos pelos serviços da rede. Também vale ressaltar, à luz de suas ponderações, que a diminuição das frentes de trabalho preventivas dirigidas às famílias em situação de vulnerabilidade pode ter sido um potencializador de situações de negligências e/ou violências.

Aumentou o número de procedimentos instaurados na promotoria, o número de denúncias no Disque Direitos Humanos, em razão da situação de vulnerabilidade familiar, as crianças estão dentro de casa e os pais não sabem o que fazer com essas crianças. Mas ao mesmo tempo que aumentou o número de procedimentos instaurados, não foi um aumento significativo, por causa da pandemia houve uma restrição de atendimento dos próprios órgãos públicos, então a secretaria de assistência social deixou de fazer muitas visitas, visitas periódicas, semanais que eles faziam. Os CAPS, os CRAS deixaram de fazer oficinas, houve uma certa restrição dos atendimentos desses órgãos, praticamente eles ficavam apenas distribuindo cestas básicas. Houve um número menor de registros por parte desses órgãos, muita coisa se perdeu nesse caminho, não é porque não aconteceu, é porque deixou-se de registrar (Promotor(a) de Justiça).

Ainda que, independentemente do cenário pandêmico, exista a possibilidade de realização de denúncias de maneira remota (como pelo Disque 100), há que se considerar que nem todas as pessoas contam com essa informação e, mais ainda, que significativa parcela

da população não possui acesso a telefone.²⁹ Além disso, a insuficiência do acesso à internet³⁰ pela população brasileira também dificultou o acompanhamento virtual das crianças pelos(as) professores, impedindo que a escola pudesse identificar indícios de violência. Ao mesmo tempo, não bastaria o acesso às ferramentas de denúncia, se há receio das pessoas em prestar queixa e oferecer informações, conforme retrata o seguinte relato.

Então, essa situação, apesar de a gente fazer um trabalho bastante intenso, mas que com a pandemia ficou bastante reduzido e a gente não vai nas unidades, nos centros comunitários, nas escolas, nos centros familiares que tem, para a gente estar tendo esse encontro corpo a corpo e levar para eles informações e as formas de... e com a pandemia a situação fica mais latente por quê? Em estatística nossa, aparece que os casos diminuiram [...] na estatística, mas a gente tem um peso tão grande, porque para mim, o que diminuiu foram as denúncias, porque muitas denúncias a gente recebia das creches e escolas e agora as crianças nossas, elas estão todas no ensino à distância, na creche não está indo ninguém, entendeu? Então, a gente vê isso e raramente chegam os casos, a família acaba jogando para debaixo do tapete essas violações, às vezes, a avó, que também é um outro contato que a gente, tem acaba ligando, mas tem receio da medida protetiva de acolhimento, entendeu? Porque sabe que o caso é grave e acaba nem passando o endereço, no meio da denúncia já desliga o telefone, então, essas situações são bastante latentes e a gente tem essa preocupação [...] (Integrante do Conselho Tutelar).

Essas situações agravam-se diante da instabilidade da comunicação entre os componentes da rede de proteção à infância e juventude que, como visto no capítulo anterior, já se apresentava antes da pandemia e se intensificou com a interrupção no atendimento presencial de grande parte dos serviços públicos. Essa realidade mostrou-se um problema crítico no que diz respeito à prestação de serviços e garantia da proteção dos direitos violados das crianças.

Nas localidades em que ocorriam encontros presenciais mediante reuniões de discussão de casos e de questões da operacionalização dos equipamentos, essas atividades foram substituídas por videoconferências, cursos de capacitação virtuais e chamadas telefônicas. Tudo isso, somado à diminuição do quadro de servidores disponíveis nos polos presenciais, fez que houvesse não só um fracionamento no recebimento de denúncias, mas mais obstáculos para a tomada de medidas jurídicas para atender as demandas da infância. Os seguintes relatos auxiliam a compreender esse cenário:

29 Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua do IBGE, em 2019, o percentual de pessoas que tinham telefone móvel para uso pessoal na população de 10 anos ou mais de idade era de 81,0%, sendo que 4,7% dos domicílios não possuíam nenhum tipo de telefone. Informações disponíveis em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30521-pnad-continua-tic-2019-internet-chega-a-82-7-dos-domicilios-do-pais>. Acesso em: 3 ago. 2022.

30 Resultados também produzidos pela Pnad Contínua (IBGE, 2019), disponíveis no link disponibilizado na nota de rodapé 1, informam que, em 2019, o percentual de domicílios em que havia utilização da internet foi de 82,7%.

A covid atrapalha por quê? Porque a gente estava conseguindo explicar, ou pelo menos demonstrar uma visão diferente do que a gente tinha, então, isso estava sendo legal, estava sendo bem bacana, mas as comunicações ficaram... mitigaram-se por causa da covid (Defensor(a) Público(a)).

Então agora nessa pandemia em que os atendimentos estão sendo remotos, eles disponibilizaram um número de celular e a gente passa ao usuário. E o usuário faz contato com eles. Mas, assim, a demanda é excessiva, demora o atendimento. Principalmente agora... a gente não teve nenhum contato esse ano. Nenhuma resposta... falamos com a pessoa, encaminhamos [...] é bem complicado (Integrante do Conselho Tutelar).

No que tange às garantias de acesso à justiça, as audiências concentradas foram reduzidas, enquanto os serviços prestados à população foram feitos por meio de alternância de regimes de plantão, assim como por meio de acesso remoto. Importante ponderar que tal escolha reitera a distinção dos grupos e das pessoas que transitam pelo Sistema de Justiça. Trata-se, em sua maioria, de populações pobres, sem acesso às tecnologias digitais (como já refletido) e que, em razão da pandemia, podem ter perdido seus empregos, tornando-se mais vulneráveis. Sendo assim, a possibilidade de se fazerem presentes “virtualmente”, mesmo por meio de seus representantes legais, ficou comprometida.

Apenas parcela da população, como, por exemplo, os pretendentes à adoção, em maioria provenientes de segmento social mais abastado e com acesso aos meios digitais, se comparados às famílias de nascimento, pôde gozar de forma mais significativa dos serviços ofertados nesse contexto. De acordo com os(as) interlocutores(as) da pesquisa, apesar de ter ocorrido diminuição dos fluxos de atendimento, não houve suspensão de trabalho. Dessa maneira, os processos de DPF, as ações de adoção assim como as demandas por habilitações, em boa medida, deram prosseguimento, tendo, assim, a pandemia acentuado a diferenciação de acesso à justiça aos distintos grupos sociais que circulam na Justiça da Infância e Juventude. Algo que pode ser ilustrado com o trecho de uma entrevistada realizada com um(a) psicólogo(a) judiciário(a):

Não, as adoções não pararam, a gente faz o acompanhamento via chamada e vídeo e com o apoio das equipes e o contato com a família é do mesmo jeito, a gente fazia todo protocolo via internet. As aproximações com as crianças foram por vídeo chamada (Servidor(a) do Poder Judiciário).

A despeito de relatos como esse, por meio dos dados da pesquisa quantitativa foi possível identificar uma tendência de queda no número de sentenças de DPF e de adoções de crianças durante o período de pandemia de covid-19 em 2020. Ao mesmo tempo, nesse contexto, caiu o número de pretendentes à adoção que foram efetivamente habilitados (CNJ, 2022a). Ainda que as estatísticas não invalidem os relatos de campo e vice-versa, é verossímil que a pandemia afetou os fluxos processuais e o acompanhamento dos casos.

Como um dos reflexos disso, foi relatado em campo que essa conjuntura sanitária teria ampliado brechas para que possíveis irregularidades nos processos de adoção ocorressem.

Um(a) integrante de uma CEJA explica o que notou, em um caso em que um(a) pretendente de fora do Brasil realizou uma adoção aqui, mas teria retornado para seu país sem a criança. Em sua visão, a pandemia teria facilitado essa situação.

E você sabe que, outra coisa que eu peguei também, parece que é essa época de pandemia e vêm os casos assim, de adoções irregulares. Então a pessoa vem para cá, finge que tem [endereço no Brasil], enfim, facilita irregularidades. Tipo, “minha família mora ali, eu dou meu endereço, adoto e depois que eu adoto eu vou embora” [...]. Aí tem casos, por exemplo, que tem os Estados Unidos, que você faz adoção e você tem que... você não pode adotar e ir para os Estados Unidos, você tem que dar dois anos com a criança no país, primeiro no Brasil, para depois você conseguir ir com a criança para lá. Esse eu não peguei, é um caso que foi do outro estado, que a mulher não conseguiu levar a criança. Adotou, morava nos Estados Unidos, teve que voltar para os Estados Unidos e a criança ficou aqui e ela ficou lá e até hoje não sei como é que terminou, mas ela estava batalhando para conseguir levar a filha que ela adotou lá para os Estados Unidos. Então, assim, tem umas coisas que facilitam a irregularidade (Integrante de uma CEJA/CEJA).

Outra situação de atenção que foi narrada em campo envolvendo processos de adoção no contexto da pandemia foi referente a casos de devolução de crianças. De acordo com um(a) psicólogo(a) judiciário(a), durante a pandemia, pessoas e casais guardiões legais de crianças e adolescentes, no decorrer do processo de adoção, ao conviverem com os(as) filhos(as) almejados(as) e antes de obterem a sentença de adoção, foram tomados de arrependimento e “devolveram-nos” às instâncias jurídicas responsáveis. Importante ponderar que tal prática não se restringe ao contexto pandêmico e que, até o presente momento não há dados estatísticos que tratem de sua incidência, tampouco de se há relação de causalidade. Algo de extrema relevância a ser investigado.³¹ Apesar de esse fenômeno não poder ser associado à pandemia, é plausível que a situação de confinamento social a que foram expostas as famílias adotivas pode ter potencializado os conflitos nesse novo arranjo familiar. Nas palavras do(a) psicólogo(a) judiciário(a):

Na pandemia o que eu percebi, foi uma situação bem atípica e muitas pessoas não conseguiram lidar com o estresse, com o confinamento, nós tivemos devolução de adolescentes, até porque eu acho que a família não conseguiu tranquilizar esses jovens, porque para eles acabou tudo, eles gostam de andar em grupo, eles gostam de estar juntos. Então nós tivemos uma devolução de uma adolescente de 13 anos e tivemos algumas urgências, mas que com a conversa foi resolvido, se acalmaram, mas acho que foi por conta desse momento mesmo, pessoas que não conseguiram lidar com mais tranquilidade (Servidor(a) do Poder Judiciário).

Ademais, a pandemia impactou não só a convivência em ambiente doméstico, mas também limitou o acesso das crianças e dos adolescentes em situação de acolhimento às suas

31 No âmbito da pesquisa estatística deste Diagnóstico (CNJ, 2022a), ainda que tenham sido analisados casos de recusas e desvinculações por parte dos pretendentes, não foram realizadas análises de séries históricas sobre esse tema para verificar se a incidência de casos sofreu alteração no período pandêmico.

famílias de nascimento. A fim de se garantir a proteção integral de crianças e adolescentes nesse cenário, diferentes organismos tomaram medidas de orientação e recomendação quanto ao funcionamento dos serviços de acolhimento. Em abril de 2020, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) publicou a Portaria n. 59 (BRASIL, 2020), que apresentou a Nota Técnica n. 11 com todas as recomendações e orientações previstas aos trabalhadores do SUAS que atuam na medida protetiva dos estados, municípios e Distrito Federal. Destaca-se, no documento, a manutenção de atuação dos serviços de acolhimento e a recomendação de abreviação, sempre que possível, da permanência das crianças em acolhimento institucional. Ao seu turno, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)³² também orientou medidas emergenciais, entre as quais se destaca a Recomendação n. 15. Tal recomendação trata das crianças e dos(as) adolescentes em regime de acolhimento institucional e prevê que, mesmo com a adaptação das rotinas institucionais, esses(as) tenham o direito à convivência familiar garantido. Ainda, a Recomendação Conjunta n. 1, de 16 de abril de 2020 (CNJ; CNMP; MC; MDH), também orientou cuidados a serem tomados com crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento nesse período.

Todavia, de acordo com dados de campo, essas recomendações não foram plenamente seguidas. Meninos e meninas institucionalizados(as) permaneceram confinados(as) nessas entidades, sem a possibilidade de convivência comunitária. Os contatos com seus pais, mães e responsáveis foram possíveis somente nos casos em que essas pessoas possuísem acesso a equipamentos eletrônicos de comunicação que, como já visto, não é a realidade de todos(as). Conforme dados do Censo Suas de 2020, analisados na pesquisa quantitativa deste Diagnóstico, 76% dos serviços institucionais de acolhimento (com crianças até 5 anos de idade entre seu público)³³ restringiu a saída dos usuários das unidades em razão da pandemia de covid-19 (CNJ, 2022b).

Conforme relatos dos(as) interlocutores(as), alguns magistrados(as) restringiram o acesso de pessoas aos serviços de acolhimento, com o intuito de evitar a disseminação do vírus. Em face dessas circunstâncias, as coordenações das unidades, mesmo buscando fomentar a convivência entre famílias de nascimento e seus(as) filhos(as) e que esses(as) infantes e jovens fossem inseridos(as) na vida comunitária, esbarraram em situações concretas que impossibilitam essas iniciativas. Além disso, é possível que, em algumas localidades, essas iniciativas restritivas tenham sido tomadas pela própria gestão municipal ou dos serviços.

Contudo, as restrições, além de terem impossibilitado, em grande medida, o contato das crianças com suas famílias e/ou outras pessoas de seu afeto, não impediram a contamina-

32 Órgão criado pela Lei n. 8.242 de 1991 (BRASIL, 1991), responsável por tornar efetivos os direitos, princípios e diretrizes contidos no ECA (BRASIL, 1990).

33 O Censo Suas classifica a primeira infância como a faixa etária de 0 a 5 anos.

ção de usuários(as) e funcionários(as) das unidades pelo novo coronavírus. Estudo de incidência de covid-19 nas unidades de acolhimento foi produzido no Diagnóstico, por meio dos dados de casos de covid-19 nas unidades de acolhimento (registrados na base do Censo Suas 2020) analisados em relação aos casos na população em geral, de acordo com a faixa etária e a região do país (conforme os dados do Open Datasus do Ministério da Saúde). Os resultados demonstraram que, no geral, ser trabalhador(a) ou usuário(a) das unidades de acolhimento representou risco aumentado de contrair covid-19 quando comparado com o risco da população brasileira de referência. Santa Catarina foi o único estado em que os(as) usuários(as) acolhidos(as) apresentaram menos risco de contrair covid-19 quando comparados com a população de 0 a 18 anos do estado, e esta diferença foi estatisticamente significativa. Nas demais UFs, as chances de uma criança ou um adolescente contrair covid-19 foi maior entre as que estavam em unidade de acolhimento do que as demais, sendo que apenas Acre, Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima não apresentaram significância estatística nos resultados (CNJ, 2022b).

A despeito disso, os relatos de campo demonstram que houve exceções. O depoimento a seguir retrata uma realidade em que, até o momento da pesquisa, nenhuma criança ou nenhum adolescente acolhido(a) havia contraído o vírus.

Se tornou estressante para eles, mas infelizmente a gente tem que comprimir até para a proteção deles mesmo e aqui tem todo um cuidado com os servidores. O servidor, se aparecia com algum sintoma, a gente já afastava, pedia que procurasse um médico, todos usando máscara, cuidados com álcool em gel, viseira. Tanto que aqui a gente não teve caso de covid aqui dentro, graças a Deus, com as crianças. Muitas até apareciam com algum sintoma, alguma coisa, a médica, “não, vamos fazer o teste porque a criança é assintomática”, mas fazia o teste e graças a Deus nunca apresentaram nenhum caso aqui, mesmo com esses dois que já estão adultos, que uma tem 20 e o outro tem 21. Nós mesmos fizemos teste deles de covid e tudo, mas graças a Deus não apresentou aqui. Mas ainda está difícil para a gente aqui com eles (Integrante de Organização da Sociedade Civil).

Inevitavelmente, as restrições e a nova rotina de cuidados lograram efeitos sobre o bem-estar das crianças. Além de ter tido o contato com a família limitado e de terem deixado de frequentar a escola, outras atividades foram suspensas, como o próprio acompanhamento de saúde mental. O relato a seguir exemplifica esse cenário.

Para as crianças, a pandemia não foi muito legal, porque eles deixaram de ir para escola, porque aqui eles têm a vida deles, eles vão para a escola, aí eles começaram a não ir mais para a escola, para as terapias também não iam mais, as visitas que eles recebiam no final de semana também foram suspensas. Ficaram muito no ambiente fechado e a gente notou que mudou muito, eles ficaram mais estressados, mudou totalmente o comportamento deles com essa pandemia mesmo a gente... na época, por exemplo, do Natal, da semana do Natal todo dia era uma atividade diferente, uma brincadeira diferente com eles, mas a diferença está que realmente eles não saem mais daqui de dentro (Integrante de Organização da Sociedade Civil).

Além das limitações de presença das famílias de nascimento nas unidades, também houve restrição de visitas de pretendentes à adoção. Isso trouxe desvantagem para as crianças disponíveis para adoção, considerando que possa ter aumentado o tempo de estadia nessas instituições. Contudo, seria necessária análise estatística para apreciação dessa hipótese. No âmbito da pesquisa estatística deste Diagnóstico (CNJ, 2022a; 2022b), ainda que tenham sido produzidas análises sobre tempo de acolhimento, não foram realizadas séries históricas sobre esse tema para verificar se o tempo foi realmente diferente no período pandêmico. Isso porque o fenômeno era ainda recente no período da pesquisa e, muitas vezes, crianças e adolescente permanecem acolhidos(as) por um longo período, o que poderia enviesar os resultados. Faz-se oportuno, portanto, recomendar essa investigação para novas pesquisas.

Ainda sobre as implicações da pandemia observadas pela pesquisa de campo no contexto das unidades de acolhimento, uma medida de adaptação adotada em algumas localidades chama atenção. Havendo a necessidade de funcionários(as) também realizarem quarentena, registrou-se a ocorrência de servidores que levaram crianças para suas casas. Posteriormente, essas tiveram dificuldade em retornar para a instituição de acolhimento, conforme relata um(a) Promotor(a) entrevistado(a).

A gente fala da pandemia, a pandemia continua, mas eu nem sei se está mais grave ou pior, mas chegou um momento que nós firmamos o entendimento aqui em [nome da cidade] que não seria interessante, porque nós temos muitos cuidadores, muitos servidores públicos também de uma certa idade, né? E foi firmado o entendimento de que, em razão até da restrição das visitas, aquela situação toda na instituição de acolhimento, muitas dessas crianças acabaram indo com aval da meritíssima juíza a permanecerem durante um bom período, ficaram até na casa de cuidadores da instituição, então, os cuidadores... como se estivesse fazendo home office, mas cuidando da criança em casa. Então, a experiência que foi dita pela equipe técnica é que, obviamente, essas crianças, foi um estudo de caso meio forçado, mas os relatos é que eles não queriam voltar para a instituição, queriam ficar lá na casa, na residência (Promotor(a) de Justiça).

O testemunho descrito pelo(a) Promotor(a) de Justiça demonstra como as crianças tendem a preferir estar em acolhimento em uma unidade doméstica do que institucional. Esse fato lança luz para os serviços de família acolhedora, lembrando que essa modalidade de acolhimento é considerada prioritária em qualquer período e, além disso, teve sua prioridade reforçada em contexto pandêmico. Além das orientações já destacadas, a Portaria n. 59 (SUAS, 2020) recomendou a priorização de transferência de crianças de acolhimento institucional para famílias acolhedoras, quando possível, a fim de favorecer o atendimento individualizado à criança e evitar aglomerações. Contudo, o acolhimento familiar também não esteve isento dos efeitos da pandemia de covid-19.

A pesquisa de campo registrou relatos de falta de disponibilidade de famílias cadastradas nesse serviço para acolherem crianças no período da pandemia. A explicação está rela-

cionada ao fato de que, no período de isolamento social, essas pessoas tiveram de se dedicar mais para suas atividades laborais em casa e para as crianças de suas próprias famílias que não estavam frequentando outros ambientes. A seguir, um relato de um(a) conselheiro tutelar sobre a observação do fenômeno em sua localidade.

Está um ano atípico, mas estava conversando semana passada com a coordenação da família acolhedora e não tinha nenhuma família acolhedora em [noma da cidade] cadastrada que não tenha pelo menos uma criança ou adolescente. Está faltando família acolhedora. Todos os novos casos estão sendo colocados em famílias que já têm acolhidos. Tem até pelo processo da pandemia. Ela me explicou que as famílias não estão se cadastrando porque precisam prestar os cuidados a suas crianças, filhos, netos, sobrinhos, que não estão indo à escola (Integrante do Conselho Tutelar).

Por sua vez, resultados da pesquisa quantitativa demonstraram que 39% dos serviços de família acolhedora do país restringiram a saída dos(as) usuários(as) (CNJ, 2022b), o que representa percentual menor do que as unidades institucionais, de acordo com o dado visto anteriormente. No que diz respeito à incidência de covid-19 em crianças e adolescentes acolhidos(as) nessa modalidade, não foi possível realizar o mesmo cálculo empregado nas unidades de acolhimento, uma vez que muitas unidades não reportaram a informação e os números de acolhidos(as) em família acolhedora são bem menores. Todavia, vale constar que, segundo dados do Censo Suas, até novembro de 2020, houve registro do total de 16 casos de covid-19 entre 2.566 crianças e adolescentes acolhidos(as) em famílias acolhedoras em sete estados brasileiros (Amazonas, Ceará, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul). Apesar da limitação para uma análise estatística mais robusta, pode-se afirmar que se trata de um número que não chama atenção, considerando a ampla propagação do vírus no cenário brasileiro.

Ao findar este capítulo, resta evidente que, entre as marcas deixadas pela pandemia de covid-19 em nossa sociedade, a proteção integral de crianças e adolescentes também foi afetada. Importante nesse sentido é considerar, sob as ponderações elaboradas por Eugênia Motta (2020), que, ao serem elaboradas e implementadas as políticas públicas voltadas à saúde coletiva, é necessário levar em consideração as marcações de classe, raça, etnia, gênero e território que inscrevem os sujeitos. Algo análogo deve ser pensado nas práticas de infância e juventude quando a questão envolve proteção e promoção de direitos de crianças e adolescentes em contexto da covid-19 e outras catástrofes sanitárias que possam surgir.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES DE APRIMORAMENTO

Este relatório propôs-se a evidenciar como as questões que envolvem entrega voluntária, acolhimento, destituição do poder familiar, adoção e tráfico de crianças menores de 7 anos de idade são vivenciadas nas práticas dos atores do sistema de justiça, do Poder Executivo e da sociedade civil. Ao longo do seu desenvolvimento, foi possível perceber que não se trata de temas estanques, que ocupam lugares distintos nas dinâmicas sociais e institucionais. Na verdade, são situações que têm sua transversalidade construída para além do fato de comporem a mesma competência de justiça, a da infância protetiva, mas também pelas disputas entre o legal-real, pelos marcadores da desigualdade social e pelas dificuldades de execução de um trabalho intersetorial entre a rede.

Desta feita, analisar qualquer uma dessas temáticas de forma isolada e independentemente das complexidades em que se inserem seria deveras limitado. Sob perspectiva crítica e atenta a essas vicissitudes em campo, diferentes pesquisadoras, em distintas localidades no território nacional, evidenciaram resultados que dispensam qualquer regionalismo, mas que extraem a essência dos modos de fazer e desfazer famílias na lógica das práticas sociais mais profundas e dos procedimentos adotados (ou não adotados) pela rede de proteção à infância.

A realidade vivida por diversos(as) interlocutores(as) que aplicam cotidianamente as políticas de proteção em torno da infância e juventude pode ser melhor compreendida a partir da oportunidade em ir a campo. Entre algumas das oportunidades encontradas pela pesquisa para a implementação do Marco Legal da Primeira Infância, podemos destacar as práticas locais que priorizam o fluxo entre os diversos pontos da rede, os esforços em torno de entender a complexidade da realidade vivida na busca pelo retorno das crianças às suas famílias de origem e a implementação de famílias acolhedoras como forma a garantir um acolhimento menos danoso, principalmente de crianças na primeira infância. Merece destaque, também, a importância da elaboração de ferramentas institucionais fundamentais para o estabelecimento de uma política nacional, como é o caso do SNA.

A pesquisa permitiu trazer à cena tanto os avanços das políticas protetivas às crianças, assim como uma série de irregularidades que ocorrem em torno e, até mesmo, por meio do próprio Poder Público e que, conseqüentemente, reafirmam situações de vulnerabilidade para crianças e suas famílias às margens do Estado (DAS; POOLE, 2008). Alguns dos casos que mereceram especial atenção neste relatório são as violações a mulheres e crianças no âmbito das entregas voluntárias, a indiscriminada agilização da DPF (sem as devidas tentativas eficazes de fortalecimento e recuperação do vínculo familiar das crianças envolvidas) e a utilização da situação de pobreza (muitas vezes disfarçado pelo termo “negligência”)

como argumento suficiente para a DPF. Tudo isso tem o potencial de reafirmar a situação de vulnerabilidade à qual a criança está exposta.

Segundo Veena Das e Deborah Poole (2008), é necessário perceber o Estado a partir das suas manifestações no nível da burocracia local e interpretações da lei constituídas culturalmente, o que impactará nas práticas e formas deste estado. Deste modo, foi refletindo sobre as instituições que se tornou possível compreender melhor as ações empreendidas pelo Estado na busca de garantir direitos às crianças, em especial, àquelas que estão na primeira infância.

Nessa linha, algumas falhas e brechas foram encontradas e desmascaram alguns efeitos da implementação de políticas públicas que podem reforçar estigmas e reproduzir desigualdades. Ainda que essas fragilidades não possam ser generalizadas e se deem nem sempre por omissão à proteção da infância, mas muitas vezes pela própria compreensão que os atores possuem do que seria “o melhor interesse da criança”, desvelam contínuos desafios no tema.

Diante dessas e de outras dificuldades observadas no estudo qualitativo, as consultoras da pesquisa de campo apresentam algumas recomendações de aprimoramento, baseadas nos resultados. A seguir, é possível acessar essas proposições. Destaca-se que, em grande parte, os pontos reforçam algumas das sugestões já elencadas no relatório anterior (CNJ, 2022a).

- **Sobre o Marco Legal da Primeira Infância:**

1. Publicizar e democratizar o acesso aos cursos de capacitação sobre o Marco Legal da Primeira Infância, ofertando-os e divulgando-os para os Conselhos Tutelares e Instituições de Acolhimento;
2. Garantir que servidores(as) do Sistema de Justiça possam participar de capacitações sobre o Marco Legal da Primeira Infância.

- **Sobre o Sistema de Proteção e Promoção de Direitos da Criança e Adolescente e a entrega voluntária:**

3. Construir instrumentos de sensibilização dirigidos aos(às) profissionais da rede de saúde, aos(às) conselheiros(as) tutelares e integrantes do Sistema de Justiça sobre o dispositivo da entrega voluntária. Por meio dessa sensibilização, o objetivo é garantir que esse instituto não seja usado como coação às populações vulneráveis (usuários de álcool e outras drogas, pessoas em situação de rua e populações tradicionais e indígenas), induzindo-as à ideia de que “a entregar seus filhos ao Estado” trata-se de medida “salvacionista”;

4. Fornecer instrumentos dirigidos aos(às) profissionais dos hospitais maternidades, postos de saúde e Conselhos Tutelares que visem suas capacitações sobre as dimensões de gênero e os direitos reprodutivos, de forma a garantir que mulheres possam gozar do seu direito de abdicar ao exercício parental sem que sejam expostas às diversas violações, tais como: aleitamento compulsório, acusações morais, convocações religiosas e violência obstétrica;

- **Sobre as práticas de Justiça em âmbito da Infância e Juventude:**

5. Recomendar que os(as) servidores(as) responsáveis pela perícia psicossocial das Varas da Infância e Juventude sejam preferencialmente profissionais vinculados ao Poder Judiciário para que haja espaço adequado de acompanhamento dos processos de destituição, suspensão e adoção capacidade de monitoramento desses profissionais. Em caso da necessidade de contratação de perícia externa, que seja considerada a possibilidade de que um(a) mesmo(a) profissional seja responsável por todo acompanhamento do processo até a decisão final, visando ampliar a proteção adequada da criança ou do adolescente envolvido(a) no processo;
6. Criar mecanismos de sensibilização dirigidos aos profissionais do sistema de justiça sobre as múltiplas formas de cuidado, de afeto, de família de forma a impedir que avaliem famílias vulneráveis, a partir de valores hegemônicos pautados em distinções de raça, de classe, de gênero e de etnicidade.
7. Garantir a efetividade do SNA, disponibilizando canais continuados de capacitação e de suporte aos(às) servidores(as) responsáveis pela alimentação do sistema, compatíveis com a realidade desses. Além disso, sugere-se a criação de mecanismos rotineiros de adesão e averiguação das atualizações do sistema;

- **Sobre atenção às crianças migrantes, refugiadas ou de PCTs**

8. Incentivar, sobretudo em regiões de fronteira e áreas de expressiva população de PCTs, a capacitação ou contratações de profissionais habilitados(as) em conhecimento sobre fluxos migratórios e/ou provenientes de PCTs para atuarem no Sistema de Justiça e Saúde e na rede de proteção, a fim de garantir os direitos das crianças provenientes desses grupos;
9. Incentivar a produção de pesquisas sobre casos afetos à justiça de proteção à infância envolvendo crianças dos diversos PCTs.

- **Sobre o tráfico de crianças**

10. Construir instrumentos de capacitação dirigidos aos(às) profissionais da rede saúde, educação, aos membros dos conselhos tutelares e aos componentes do sistema de justiça, com vistas a dirimir ações de intermediação de terceiros entre famílias, troca de favores, compra e venda de crianças que as transformem em objetos de tráfico;

Ao fim dessas proposições, resta evidente que grande parte das questões que envolvem dificuldades na garantia de proteção das crianças em temas afetos a vínculos familiares passa pela capacitação dos atores responsáveis por executar essa política, representados(as) pelos(as) interlocutores(as) desta pesquisa. São recomendações que visam possibilidades de execução de curto e médio prazo, mas que não se descolam de questões macroestruturais, que também precisam de atenção. Expandir paradigmas sobre a multiplicidade de primeiras infâncias e de formas de produzir famílias, reconhecendo as desigualdades sociais que assolam o país e mitigando-as com políticas públicas de inclusão e não “de margem”, é um desses caminhos.

REFERÊNCIAS

AQUINO, L. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. *In: SILVA, E. (Org.). O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=548. Acesso em: 10 ago. 2022.

AQUINO, L.; ALENCAR, J.; STUKER, P. A importância de olhar para os atores envolvidos na aplicação da Lei Maria da Penha aos casos de violência doméstica. *In: A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena*. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/211207_lv_aplicacoes_lei_maria_da_penha_book.pdf. Acesso em: 8 jul. 2022.

BERBERIAN, T. P. Serviço Social e avaliações de negligência: debates no campo da ética profissional. *Serviço Social & Sociedade*. [online] 2015, v. 00, n. 121, p.48-65. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.013>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BUTLER, J. **Quadros de guerra: quando a vida é passível de luto?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Brasília, 1940**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/818490/lei-12010-09>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. GABINETE DO MINISTRO. **Portaria n. 1.399, de 15 de dezembro de 1999**. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/Pm_1399_1999.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto n. 3.174, de 16 de setembro de 1999. Brasília, 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3174.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto n. 5.948, de 26 de novembro de 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5948.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 12.010, de 29 de julho de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/818490/lei-12010-09>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CPI Tráfico de Pessoas no Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/54a-legislatura/cpi-traffic-de-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Brasília, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 13.344, de 6 de outubro de 2016**. Brasília, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 13.509, de 22 de novembro de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13509.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 1.120, de 26 de fevereiro de 2019**. Altera o art. 101 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), para incluir a Defensoria Pública como legitimada a ter acesso ao cadastro da criança ou adolescente submetido a medida de proteção. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135450>. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Portaria n. 59, de 22 de abril de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-59-de-22-de-abril-de-2020/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CARVALHO, C. F.; RAZERA, J.; HAACK, K. R.; FALCKE, D. Acolhimento institucional: considerações sobre a forma como o cuidado subjetivo se apresenta no cotidiano de trabalho dos educadores sociais. **Aletheia**, Canoas, n. 47-48, p. 51-63, dez. 2015. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-03942015000200005. Acesso em: 27 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 190, de 01 de abril de 2014**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1982>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria n. 4, de 4 de julho de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2956>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 289, de 14 de agosto de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_289_14082019_15082019141539.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Projeto Justiça Começa na Infância: fortalecendo a atuação do sistema de justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral. Brasília, 2020a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pacto--Nacional-pela-Primeira-Infancia_2020-09-01_WEB.pdf. Acesso em: 2 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Nota Técnica - 0005350-95.2020.2.00.0000**. Projeto de Leido Senador. 1120/2018. Manifestação Contrária à Proposta. Brasília, Distrito Federal: 2020b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/Infojuris2/downloadDocumento.seam?jsessionid=C718E7B-F0811070A386727F66202738D?fileName=53509520202000000__NOTA+T%C3%89CNICA+5350-95.pdf&numProcesso=0005350-95.2020.2.00.0000&numSessao=71%C2%AA+Sess%C3%A3o+Virtual&id-Jurisprudencia=51904&decisao=false. Acesso em: 11 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP); MINISTÉRIO DA CIDADANIA (MC); MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MDH). **Recomendação Conjunta n. 1 de 16 de abril de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3287>. Acesso em: 6 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Destituição do poder familiar e adoção de crianças. *In: Diagnóstico Nacional da Primeira Infância*. Brasília: CNJ, Pnud, 2022a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/04/eixo3-primeira-infancia-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Unidades de acolhimento e famílias acolhedoras. *In: Diagnóstico Nacional da Primeira Infância*. Brasília: CNJ, Pnud, 2022b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/04/eixo4-primeira-infancia-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Estrutura judiciária e gestão administrativa de políticas públicas para a infância e juventude. *In: Diagnóstico Nacional da Primeira Infância*. Brasília: CNJ, Pnud, 2022c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/eixo5-primeira-infancia.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico do depoimento especial de crianças e adolescentes pertencentes a povos e comunidades tradicionais**. Brasília: CNJ, Pnud, 2022d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/diagnostico-situacional.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Portaria n. 114 de 5 de abril de 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4472>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Recomendações do Conanda para a proteção integral a crianças e adolescentes durante a pandemia do covid-19**. Brasília, 2020. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/covid19/recomendacoes_conanda_covid19_25032020.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

CRENSHAW, K. W. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, Jul. 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1229039>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CUTHBERT, D.; MURPHY K.; QUARTLY M. Adoption and feminism: towards Framing a Feminist Response to Contemporary Developments in Adoption. **Australian Feminist Studies**, v. 24, n. 62, p. 395-419, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08164640903289302>. Acesso em: 10 ago. 2022.

DAS, V. Encarando a Covid-19: Meu lugar sem esperança ou desespero. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro. Reflexões na Pandemia 2020, p. 1-8. Disponível em: <https://www.reflexpandemia.org/texto-26>. Acesso em: 10 ago. 2022.

DAS, V.; POOLE, D. El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. **Cuadernos de Antropología Social**, n. 27, p.19-52, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180913917002.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

DINIZ, Aline Pereira; ALVES, Eliana Olinda; MOREIRA, Tatiana; FADIGAS, Vânia. Maternidad y consumo de drogas: ¿una cuestión para el Poder Judicial?. In: **2ª Jornadas de salud mental y adicciones. ¿Cómo intervenir em las urgencias? Nuevas subjetividades, nuevos dispositivos**. 1. ed. Buenos Aires: Ediciones Licenciada Laura Bonaparte, 2014. v. 1, p. 225-233.

FARAJ, S. P.; SIQUEIRA, A. C; ARPINI, D. M. Rede de proteção: o olhar de profissionais do sistema de garantia de direitos. **Temas em Psicologia**, v. 24, n. 2, p. 727-741, 2016. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2016000200018. Acesso em: 12 ago. 2022.

FASSIN, D. Compaixão e repressão: a economia moral das políticas de imigração na França. **Ponto Urbe**, v. 15, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/pontourbe/2467>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FERREIRA, L.; LOWENKRON, L. Perspectivas antropológicas sobre documentos: diálogos etnográficos na trilha dos papéis policiais. In: FERREIRA, L.; LOWENKRON, L. (Org.). **Etnografia de documentos: pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias**. Rio de Janeiro: E-papers, 2020.

FINAMORI, S.; SILVA, A. B. M. da. Identidade e pertencimento: grupos de apoio à adoção e direito às origens. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 295-317, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2019.33.14.a>. Acesso em: 12 ago. 2022.

- FONSECA, C.; CARDARELLO, A. Direitos dos mais e menos humanos. **Horizontes Antropológicos**, v. 5, n. 10, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/5ywdBJsqVzrznh4PJYJgBRz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- FONSECA, C. Da circulação de crianças à adoção internacional: questões de pertencimento e posse. **Cadernos Pagu**, n. 26, 2006 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-83332006000100002>. Acesso em: 16 ago. 2022.
- FONSECA, C. Lucro, cuidado e parentesco. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 269-291, maio-ago. 2013,. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/DSXyrsRLwdk7Hq5y4GPFMdm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- FONSECA, C. A fabricação estatal da indiferença parental: agruras da reintegração familiar. In: FONSECA, C.; MEDAETS, C.; BITTENCOURT RIBEIRO, F. **Pesquisas sobre família e infância no mundo contemporâneo**. Porto Alegre: Sulina, 2018.
- FONSECA, C. (Re)descobrimo a adoção no Brasil trinta anos depois do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Runa, Archivo Para Las Ciencias del Hombre**, v. 40, n. 2, p. 17-38, 20 nov. 2019. Editorial de la Facultad de Filosofia y Letras – Universidad de Buenos Aires. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.34096/runa.v40i2.7110>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- FONSECA, C. Lucro, cuidado e parentesco: a desfiliação de mães de nascimento. In: GROSSI, Miriam; OLTRAMARI, Leandro Castro; FERREIRA, Vinicius Kauê (Orgs.). **Família, gênero e memória: diálogos interdisciplinares entre França e Brasil**. 1. ed. Brasília: ABA, Tribu da Ilha, 2021. v. 1, p. 237-265.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- FOUCAULT, M. Aula de 17 de março de 1976. In: **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 285-315.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dimensionamento emergencial de população residente em áreas indígenas e quilombolas para ações de enfrentamento à pandemia provocada pelo coronavírus**: subsídios para o Ministério da Saúde visando ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101859.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- HIRATA, H. Gênero, classe e raça: Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 26, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HVJ6vnGpLgHz/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- LEITE, M. Biopolítica da precariedade em tempos de pandemia. **Dilemas**, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro. Reflexões Pandemia, 2020, p. 1-16. Disponível em: <https://www.reflexpandemia.org/texto-23>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MATA, N. T. et al. Família e negligência: uma análise do conceito de negligência na infância. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 9, p.2881-2888, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017229.13032017>. Acesso em: 11 fev. 2022.

MACHADO, M. R. **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MENEZES, P.; GUTTERRES, A. dos S.; MAGALHÃES, A.; BARROS, R. Apresentação. Dossiê Sociologia e Antropologia dos Rumores. **Sociabilidades Urbanas: Revista de Antropologia e Sociologia**, v. 4, n. 12, p. 15-20, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/44461658/2020_Dossi%C3%AA_Sociologia_e_Antropologia_dos_Rumores_Organiza%C3%A7%C3%A3o_e_Apresenta%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 11 fev. 2022.

MILLER, D. Como conduzir uma etnografia durante o isolamento social. **Blog do Labemus**, 2020. [publicado em 23 de maio de 2020]. Disponível em: <https://blogdolabemus.com/2020/05/23/notas-sobre-a-pandemia-como-conduzir-uma-etnografia-durante-o-isolamento-social-por-daniel-miller/>. Acesso em: 11 fev. 2022.

MUZZOPAPPA, E.; VILLALTA, C. Los documentos como campo: reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. **Revista Colombiana de Antropología**, v. 47, n. 1, p. 13-42, 2011. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252011000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 11 fev. 2022.

MURA F.; BARBOSA DA SILVA, A. Breve balanço sobre a situação territorial indígena após a Constituição Federal de 1988 no Brasil: conflitos fundiários, agronegócio e políticas de Estado em questão. In: SOUZA LIMA, A. C.; BELTRÃO, J. F.; LOBO, A.; CASTILHO, S.; LACERDA, P.; OSÓRIO, P. **A antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º Aniversário**. Rio de Janeiro: ABA e-book; e-papers, 2018.

NASCIMENTO, M. L. do. Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização. **Psicologia & Sociedade**, v. 24, p. 39-44, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/Cj3wKXhg7xYxhtgFjwclZmf/?lang=pt>. Acesso em: 5 nov. 2021.

NAKAMURA, C. R. Criança e adolescente: sujeito ou objeto da adoção? Reflexões sobre menorismo e proteção integral. **Serv. Soc. Soc.**, n.134, p.179-197, 2019. ISSN 2317-6318. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/pDJGXRMcnrhJTRZxS5TbKNr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

OUELLETTE, F.-R. Parenté et adoption. **Sociétés Contemporaines**, n. 38, p. 49-65, 2000. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2000-2-page-49.htm>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PEIRANO, M. Etnografia não é método. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 20, n. 42, p. 377-391, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/n8ypMvZZ3rJyG3j9OpMyJ9m/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

PERES, G. M.; GRIGOLO, T. M.; SCHNEIDER, D. R. Desafios da intersetorialidade na implementação de programa de prevenção ao uso abusivo de drogas. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 37, n. 04, p. 869-882, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003272016>. Acesso em: 2 ago. 2022.

PIMENTEL, T. **O não cumprimento do prazo de 120 dias para conclusão do processo de Destituição do Poder Familiar previsto no ECA e sua influência no processo de adoção**. Monografia (Graduação em Direito). Universidade de Fortaleza, 2020. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2021/04/Arquivo-02-Monografia-N%C3%A3o-cumprimento-dos-120-dias-Tainah.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

PLÍNIO DOS SANTOS, C. A. B. Quilombo, aqui, nunca existiu! Reflexões sobre o “reconhecimento” quilombola. In: SOUZA LIMA, A. C.; BELTRÃO, J. F.; LOBO, A.; CASTILHO, S.; LACERDA, P.; OSÓRIO, P. **A antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º Aniversário**. Rio de Janeiro: ABA e-book; e-papers, 2018.

QUIVY, R.; CHAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

RINALDI, A. de A. Novos arranjos familiares e os múltiplos sentidos da adoção. **Antropolítica: Revista contemporânea de antropologia**, v. 43, p. 101-129, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/41711>. Acesso em: 12 ago. 2022.

RINALDI, A. de A. Adoção: políticas para a infância e juventude no Brasil?. **Sex., Salud Soc.**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 273-294, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sess/a/dhNhSf9s-ZH8xW7SBw78JjbF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SCHUCH, P. Justiça, Cultura e Subjetividade: tecnologias jurídicas e a formação de novas sensibilidades sociais no Brasil. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2012, v. XVI, n. 395 (15). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-395/sn-395-15.htm>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SCHUCH, P. Como a família funciona em políticas de intervenção social? **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, maio-ago. 2013, p. 309-325. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/m5mjJ-cQqrBLBbKj7sZ4vS6r/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SCOTT, J. B. et al. Articulações da psicologia no território: intersetorialidade na proteção social básica. **Rev. psicol. polít.**, São Paulo, v. 20, n. 49, p. 654-666, dez. 2020. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2020000300015&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 2 ago. 2022.

SHONKOFF, J. P.; RICHTER, L.; GAAG, J.; BHUTTA, Z. A. An integrated scientific framework for child survival and early childhood development. **Pediatrics**, v. 129, n. 2, p. 460-472, 4 jan. 2012. American Academy of Pediatrics (AAP). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1542/peds.2011-0366>. Acesso em: 8 ago. 2022.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, J. Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 111, p. 576-598, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000300010>. Acesso em: 5 nov. 2021.

VELHO, G. **Individualismo e cultura**. Rio de Janeiro: Zahas, 1981.

WARSCHAUER, M.; CARVALHO, Y. M. de. O conceito “Intersetorialidade”: contribuições ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 1, p. 191-203, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000100015>. Acesso em: 2 ago. 2022.

WICHELEN, S. V. O governo da gestação por substituição na era da biotecnologia: as biolegalidades cambiantes do parentesco. **Horizontes Antropológicos**, v. 61, 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/horizontes/5675>. Acesso em: 10 ago. 2022.

APÊNDICE

ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTAS

Hora do Início:

Meio de realização:

Identificação do(a) interlocutor(a):

Nome:

1. Nome da instituição que pertence:
2. Qual o trabalho que desempenha?
3. Há quanto tempo o(a) Sr.(a) trabalha com questões que envolvem infância e juventude?
4. E questões relativas à primeira infância? Na sua opinião, as pessoas que trabalham com a primeira infância precisariam de algum treinamento específico? Sabe falar da existência de alguma iniciativa dessa ordem? (cursos, treinamentos, capacitações)
5. Poderia comparar a diferença entre o ideal e o que ocorre na prática, no que diz respeito à promoção de direitos à primeira infância?

Serviços prestados:

6. No que tange à promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes na primeira infância, que tipo de serviço esta instituição presta à população local, estadual, nacional e internacional?
7. Narre o fluxo de atendimento padrão que envolve criança com menos de sete anos em sua instituição de origem? (destituição de poder familiar, adoção/habilitação, tráfico)
8. Como é feito o preenchimento do Sistema Nacional de Adoção? (responsável, periodicidade)
9. Quais as dificuldades e limites para o preenchimento deste sistema?
10. Quais as razões predominantes para a suspensão e/ou destituição de poder familiar, a partir de suas experiências?
11. Existem fatores que podem impactar no trâmite deste tipo de processo, tais como idade das crianças, reintegração, atuação de alguma instituição ou pressão da família adotante?

12. Quanto às mães de nascimento que decidem doar seus bebês, quanto tempo demora até que a DPF seja promulgada? Há muitos casos nessa comarca? Há casos de abandono de crianças de menos de sete anos também? Quais os contextos?
13. Como é a atuação das maternidades na alimentação de informações sobre abandono e doação de crianças? Há muitos casos de abandono e doação de crianças?
14. Qual o perfil das famílias destituídas?
15. Como é a atuação da rede, segundo suas perspectivas?
16. Quais as situações que consideram produtivas nas tentativas de reintegração familiar?
17. Consideram que existam fatores locais que facilitem e(ou) dificultem a destituição de poder familiar e a adoção?
18. Conte um pouco da história dos adotantes.
19. Os adotantes são, em sua maioria, da região onde está esta comarca ou são de outras regiões do país e(ou) são provenientes de outros países?
20. Como é a comunicação entre as comarcas em caso de adoção intermunicipal e interestadual?
21. Já passaram por situações em que suspeitaram de alguma atividade ilícita no processo de adoção ou de destituição de poder familiar? (adoção irregular)
22. Como atuam em casos de adoção propostas em face de crianças inseridas ou provenientes de comunidades tradicionais, indígenas e/ou quilombolas?
23. Já atuaram em adoções internacionais? Como foram esses processos? Qual o perfil das famílias adotantes, das famílias doadoras e das crianças filiadas?

Questões específicas para hospitais-maternidade, CAPS, CAPS AD.

1. Quais canais de comunicação possuem com os integrantes do sistema de proteção à infância e juventude?
2. Quais as dificuldades encontradas na produção desses diálogos e implantação de protocolos em casos de negligência, violência e abandono?
3. Há muitos casos de mães de nascimento que decidem doar seus bebês?
4. Relate, a partir de sua experiência profissional, alguma situação que tenha ocorrido que envolve tentativa de doação, venda e abandono de crianças.
5. Como é a atuação das maternidades na alimentação de informações sobre abandono e doação de crianças?
6. Há muitos casos de abandono na instituição em que você trabalha?
7. Há serviços especializados para o atendimento de gestantes, puérperas e mulheres com filhos menores de 7 anos?

