



Brasília | ano 56 | nº 223
julho/setembro – 2019

Adoção internacional

A importância dos relatórios pós-adotivos para a proteção da criança brasileira no país dos adotantes

CYNTHIA SOARES CARNEIRO

Resumo: O objetivo deste artigo, fruto de pesquisa realizada junto à Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional do Estado de São Paulo, é analisar os relatórios pós-adotivos produzidos pelas entidades credenciadas e enviados àquela comissão para averiguar a eficácia da medida protetiva aos menores brasileiros que deixam o País para viver num Estado europeu ratificante da Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional. A pesquisa utiliza metodologia própria ao estudo de caso e análise de conteúdo normativo e de documentos públicos. Por envolver pessoas vulneráveis, segue os protocolos éticos previstos pelo sistema CEP-CONEP. O artigo procura preencher uma lacuna nos estudos e na prática da adoção internacional e do seu trâmite, pois, quando feita de acordo com os procedimentos previstos pela Convenção de Haia, a adoção internacional demonstra ser um instituto altamente protetivo e seguro dos direitos de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Adoção internacional. Relatórios pós-adotivos. CEJAI-SP. CEJA-MG. Convenção de Haia.

International Brazilian adoption: the importance of post-adoption reporting for child protection

Abstract: This article analyzes the post-adoption reports sent to the Sao Paulo Judiciary Commission of International Adoption. It investigates the effectiveness of protective measures for adopted Brazilian minors who relocate to a European State that has ratified the Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption. The research uses case studies and analyses of normative content and public documents. Because it involves vulnerable people, the research adheres to all ethical protocols established by the Brazilian National

Recebido em 13/3/19
Aprovado em 21/6/19

Commission of Ethical Research. The study seeks to fill a gap in analyzing the process practices of international adoption. International adoption is highly protective and safe when following the Hague Convention.

Keywords: International adoption. Post-adoption report. CEJAI-SP. CEJA-MG. Hague Convention.

Introdução

A Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (CHAI) (BRASIL, 1999a) foi negociada na Conferência de Haia sobre Direito Internacional Privado e disponibilizada para ratificação em 1993. Os debates sobre a CHAI no Brasil ocorreram num contexto de denúncias relativas ao crime de tráfico internacional de crianças, que seria consumado por meio de adoções fraudulentas, o que teria levado o deputado francês Léon Schwarzenberg a alertar, no Parlamento Europeu, que “na Itália, entre 1988 e 1992, apenas mil de um total de quatro mil crianças brasileiras adotadas irregularmente permaneciam vivas” (CÁPUA, 2009, p. 62). Ao mesmo tempo, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil acompanhava o caso de dois jovens brasileiros adotados por casais norte-americanos que estavam em penitenciárias dos Estados Unidos aguardando sua expulsão motivada pela prática de delitos de baixo potencial ofensivo, apenados naquele país com prisão domiciliar (AITH, 2000a, 2000b; VIOTTO, 2010).

Nesse contexto, a CHAI entrou em vigência internacional a partir de 1995 e foi encaminhada à apreciação do Congresso Nacional pelo Ministério das Relações Exteriores em 1996, tendo sido finalmente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em junho de 1999.

A denúncia ao Parlamento Europeu fundava-se na suspeita de que as crianças brasileiras estivessem sendo “exportadas” ou traficadas para constituir uma espécie de banco de órgãos num comércio que implicava desde o desaparecimento de crianças e o sequestro de bebês em berçários até o aliciamento de famílias de baixa renda para entregarem seus filhos à adoção, o que suscitou a formação, na Câmara de Deputados, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar a grave denúncia (BRASIL, 1994).

Apesar de as denúncias de tráfico para a extração de órgãos não terem sido efetivamente confirmadas, o fato é que a existência recorrente no âmbito interno de “adoções à brasileira”, isto é, a entrega de crianças para

a criação em família substituta sem as devidas formalidades e garantias civis ou a entrega de bebês recém-nascidos para a “guarda” de determinada família em burla aos cadastros de adoção – o que a recente Lei nº 13.509/2017 (BRASIL, 2017c) procura regular –, conferem verossimilhança às denúncias de que o fenômeno das adoções irregulares também tem dimensão extraterritorial e está associado a criminosos internacionais, o que causa repulsa ao instituto da adoção internacional.

No entanto, o instituto merece ser admitido como importante instrumento de acolhida humanitária, reconhecida a sua relevância pelo Direito e por órgãos dos Estados que ratificaram a CHAI e criaram suas Autoridades Centrais, responsáveis pelo acompanhamento de todo o processo adotivo, desde a habilitação dos pretendentes até a completa adaptação das crianças e adolescentes às suas novas famílias.

Obviamente aquela Convenção de Haia não é suficiente para eliminar o tráfico internacional de crianças, que continua ocorrendo em larga escala, conforme retrata o documentário *O Segredo dos Deuses*, exibido pela TVI de Portugal, que provocou o inquérito ainda em curso pelo Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa e que expõe uma rede de sequestro e fraude em adoção organizada pela Igreja Universal do Reino de Deus. Ocorre que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2017a]) instituiu mecanismos que privilegiam o instituto como necessário para a efetivação do direito fundamental a uma infância digna, no afeto e segurança de uma família, além de contribuir significativamente para o desvelamento e combate ao crime.

Neste artigo tratamos da adoção internacional sob esses paradigmas, exemplificando sua eficácia com trechos de relatórios pós-adotivos apresentados à Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional do Estado de São Paulo

(CEJAI-SP) por associações que atuam, nos termos da CHAI, na intermediação entre adotantes e adotado, acompanhando a integração das crianças brasileiras em suas novas famílias¹.

1 Princípios e características do instituto da adoção internacional no Brasil

A família é responsável pela primeira educação e pelos primeiros estímulos que contribuirão de forma decisiva para a formação da personalidade da criança e do adolescente, garantindo-lhes o vínculo afetivo fundamental ao seu desenvolvimento e à construção da sua integridade física, psicológica e moral. Esse é o princípio que anima a Convenção de Haia, pois, quando o direito a ser assistido, criado e educado em sua família biológica se torna impossível, a criança ou o adolescente precisam encontrar no seio de uma família substituta a possibilidade de desenvolver as relações afetivas que lhes foram negadas.

A manifestação da criança e do adolescente na escolha da família substituta sempre será levada em consideração, ainda que condicionada ao seu estágio de desenvolvimento e ao seu grau de compreensão dos fatos, e essa autonomia da vontade configura-se como outro aspecto importante na Convenção de Haia. O adolescente, por estar numa fase de desenvolvimento posterior à da criança, necessariamente deverá consentir na

¹ De 2009 a 2014 foram desenvolvidas duas pesquisas para apurar a eficácia do acompanhamento das crianças brasileiras adotadas por casais estrangeiros no país de acolhida pelas Autoridades Centrais estaduais responsáveis por essa função, a Comissão Estadual Judiciária de Adoção de Minas Gerais (CEJA-MG) e a CEJAI-SP. As pesquisas foram financiadas, respectivamente, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), realizadas mediante autorização expressa de seus responsáveis e sob estrito sigilo em relação à identidade das crianças e da família adotante.

sua alocação em família substituta, anuência que será colhida em audiência com a autoridade judiciária do país de sua residência.

Em todos esses atos, servidores públicos e membros de associações civis – enfim, todas as pessoas envolvidas no processo da adoção, nacional ou internacional – devem atuar para amenizar o transtorno, principalmente psicológico, que as mudanças poderão ocasionar ao menor, de forma a possibilitar a integração da criança ou do adolescente à nova família no menor tempo possível, evitando um longo internato em abrigos institucionais.

O critério para identificar se a adoção será nacional ou internacional é o Estado de residência das partes envolvidas, conforme disposto no art. 2º da Convenção de Haia e no art. 51 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei nº 8.069/1990) (BRASIL, [2019]), e isso ocorre em consonância com o Direito Internacional Privado brasileiro, o qual determina que as questões relativas ao Direito de Família são dadas pela lei do domicílio (ou de residência habitual) das partes. Nesses termos, um casal de brasileiros domiciliado no exterior também estará sujeito a maiores restrições e cuidados no processo de adoção de uma criança brasileira, pois sobre ele também recairá o critério da excepcionalidade, outro aspecto essencial à adoção internacional, embora os brasileiros possam ter preferência em relação a um casal de estrangeiros.

A garantia de aquisição da nacionalidade no país dos adotantes é outro princípio norteador da adoção internacional. Por isso, as comissões estaduais judiciárias de adoção internacional (CEJAs), que são as Autoridades Centrais presentes em todas as unidades federativas brasileiras, só permitem a adoção se houver plena certeza de que a criança adquirirá a nacionalidade do Estado estrangeiro, garantindo, assim, plena proteção a seus direitos fundamentais.

O grande desafio em relação à adoção no Brasil é o crescimento e o amadurecimento de muitas crianças dentro das instituições de abrigo. Quando se trata de crianças mais velhas, de etnia diferente da dos pretendentes ou portadoras de necessidades especiais, é necessário um trabalho de conscientização para que essas crianças saiam da zona de abandono e possam ser acolhidas com presteza por famílias dispostas a aceitá-las em sua integridade.

A adoção internacional é um instituto previsto no art. 227 da CRFB, que estabelece as responsabilidades da família e do Estado em relação à infância. No entanto, apresenta rigidez maior quando comparado às regras da adoção nacional, pois sobre ele recai, nos termos do § 5º desse dispositivo, o princípio da excepcionalidade, regulado pelo ECA, que determina a preferência de realocação do menor numa família domiciliada no território brasileiro, embora essa excepcionalidade seja a justificativa para alguns juízes negarem peremptoriamente os pedidos de adoção internacional,

e as comarcas brasileiras não cuidarem de conferir tal oportunidade às crianças que estão crescendo nos abrigos.

Para que se efetive a adoção internacional, as autoridades devem ainda ter o cuidado de solicitar a lei do Estado de acolhida, a fim de averiguar se as crianças brasileiras adotadas não seriam ali “pessoas de segunda classe”, ou seja, com direitos diferenciados em relação aos nacionais ou aos filhos naturais dos adotantes se a lei civil daquele Estado estabelecer diferenças entre os filhos, em violação ao disposto no § 6º do art. 227 da CRFB. Por essas razões, em caso de conflito entre adoção nacional e internacional, havendo possibilidade de efetivação da nacional, esta sempre prevalecerá, com base na presunção de que o superior interesse da criança, princípio norteador da Convenção de Haia, estará garantido pelo fato de os adotantes reunirem as mesmas qualidades subjetivas do adotando, o que satisfaria à vontade da comunidade brasileira expressa em lei de mantê-lo em seu país de origem, indo ao encontro do inc. II do § 1º do art. 51 do ECA, embora essa presunção não seja absoluta, quando, a despeito das formalidades exigidas, a adoção já tiver sido consumada e o menor já estiver adaptado à família adotiva.

2 Adoção internacional e quebra de paradigmas

Com esteio no princípio da preservação dos vínculos nacionais, brasileiros residentes no exterior terão preferência a adotantes de outra nacionalidade, pois pretendeu o legislador promover a preservação dos laços nacionais da criança para manter uma *identidade brasileira* na nova família, critério que, visto por outro lado, pode inclusive ser discriminatório e evitado de preconceitos em relação a povos e culturas. Nesse sentido, esse critério deverá ser observado em conjunto com as circunstâncias que definem cada caso concreto, de forma a sempre prevalecer o melhor interesse da criança.

O fato é que a mesma nacionalidade não é salvo-conduto contra abusos; nem a realocação em família substituta brasileira garante o adequado acolhimento e proteção contra discriminações e maus-tratos. Ademais, adotantes estrangeiros são menos exigentes que os nacionais e aceitam adotar crianças que teriam dificuldade em encontrar uma família substituta no Brasil, em face do padrão desejado pelos adotantes brasileiros: crianças mais novas, de preferência bebês com até dois anos de idade ou crianças com no máximo cinco anos (CNA..., [201-])².

² Conforme indicam as estatísticas disponibilizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre preferência dos adotantes, tendo como recorte a idade e a etnia.

No entanto, a preservação dos laços fraternos importa quando se trata de manter o vínculo entre irmãos diante de uma ruptura do convívio familiar com seus pais biológicos ou “de criação”. A manutenção desse vínculo permite à criança e ao adolescente reconhecerem-se como membros de uma família, mesmo na ausência dos genitores. Por esse motivo, a adoção de grupo de irmãos é largamente incentivada, e grande parte dos adotantes estrangeiros aceita essa condição, o que facilita sobremaneira a integração da criança no país de acolhida. O que pode ocorrer, conforme casos apurados e relatados em pesquisa junto à CEJA-MG e à CEJAI-SP, é um grupo maior de irmãos ser dividido em grupos menores que se dirigirão, preferencialmente, ao mesmo país de destino. Dessa forma, o contato entre os irmãos é facilitado e até estimulado pelas famílias adotantes, que promovem visitas, celebrações e passeios conjuntos. Esses encontros também podem ser promovidos pelas entidades intermediadoras da adoção internacional (CARNEIRO; LAIGNIER, 2011).

Quando analisamos nos relatórios pós-adotivos as consequências sociais da adoção internacional, fica evidente que o instituto traz grande benefício às crianças, pois os estrangeiros habilitados usualmente acolhem grupos de irmãos e não costumam relatar preferência por idade ou etnia. Quando há alguma, a restrição etária é formulada pela entidade credenciada no relatório psicossocial dos adotantes apresentado às Autoridades Centrais estaduais, as CEJAs, com a indicação do que seria mais apropriado ao casal.

Outro aspecto verificável na leitura dos relatórios escolares enviados pelas associações civis às CEJAs é que invariavelmente as crianças tinham sérias lacunas educacionais e muitas delas precisaram de acompanhamento de professores particulares para atingir o nível dos estudantes da mesma faixa etária. É flagrante que os adotantes estrangeiros se dedicam às crianças em sua vida estudantil, costumam oferecer todo tipo de acompanhamento de que elas necessitam, contratam professores da língua corrente, além de professores para disciplinas específicas, como Matemática, na qual as crianças brasileiras costumam ter mais dificuldade na escola do novo país. Os relatórios pós-adotivos também permitiram verificar que qualquer dificuldade emocional é igualmente tratada com atenção pelos adotantes, uma prerrogativa que certamente as crianças não encontrariam no abrigo brasileiro em que estavam.

Os casais estrangeiros, de fato, têm um perfil mais aberto que os brasileiros na receptividade às crianças, o que pode ser percebido quando se comparam as restrições relacionadas ao requerer uma adoção; eles são bem mais flexíveis do que os adotantes brasileiros. Sobre esse aspecto, uma serventúria da justiça, que atua na área de adoção, em entrevista

para este projeto, afirmou que “o casal brasileiro adota para suprir uma carência que é sua; já o estrangeiro, para suprir uma necessidade da criança”.

Os casais estrangeiros costumam aceitar crianças de qualquer etnia, grupos de irmãos e crianças com comprometimento de saúde que possa ser tratado, ao passo que os casais brasileiros preferem crianças de até dois anos de idade, brancas e sem qualquer seqüela física, mesmo que leve, além de resistirem a adotar grupos de irmãos (CNA..., [200-])³. No entanto, não se pode deixar de considerar o fato de que os países europeus de destino geralmente têm programas de incentivo à adoção, nos quais, além do reembolso das custas básicas para permanecer no Brasil durante o estágio de convivência, há auxílio financeiro nos tratamentos clínicos de que as crianças possam necessitar, conforme informado por uma das funcionárias da CEJAI-SP, um fator a promover o aceite de crianças com problemas físicos e mentais⁴.

No estado de São Paulo, o número anual de adoções internacionais tem sofrido quedas gradativas desde que os relatórios estatísticos passaram em 2004 a ser disponibilizados pela CEJAI-SP (SÃO PAULO, 2011)⁵. Desde 2009, a CEJAI-SP restringe sua cooperação a apenas cinco Estados, todos ratificantes da CHAI⁶: Itália, França, Espanha, Noruega e Suíça, destacando-se nesse aspecto a participação da Itália, que em 2010 recebeu 127 crianças brasileiras de um total de 135 adoções (SÃO PAULO, 2011, p. 11)⁷. No entanto, a grande maioria das crianças adotadas tem entre 6 e 12 anos de idade. Conforme mencionado, é comum a existência de

³ Entre os adotantes brasileiros, 17,28% declaram que aceitam somente crianças de “raça branca”, contra 1,14% de estrangeiros; menos da metade, 47,35%, aceita adotar crianças de “todas as raças”, ao passo que, entre estrangeiros, o índice chega a 93,92%; pouco mais da metade dos pretendentes brasileiros aceita adotar crianças negras ou indígenas – 52,78% e 51,31%, respectivamente –, e essa porcentagem é de 94,68% e 93,92% entre estrangeiros; 64,73% dos adotantes nacionais não aceitam adotar irmãos, mas esse número cai para 47,53% entre estrangeiros; 66,9% dos brasileiros não aceitam adotar gêmeos, contra 47,91% dos estrangeiros (CNA..., [200-]).

⁴ Num dos relatórios pós-adotivos, sobre a adoção de duas irmãs provenientes de um grupo de seis irmãos, lê-se: “A menor tem coloboma e é cega; está sempre sob acompanhamento junto ao Galinide Genoa, hospital pediátrico, um dos mais importantes da Itália. Ela conta de estar bem e de ser muito feliz por ter pais tão atentos e cuidadosos que cuidam dela e de sua irmã. Além disso, frequenta, duas vezes por semana, a escola para cegos, onde é acompanhada para a leitura braille. Com os irmãos que foram adotados pelos cônjuges R*, e com os outros irmãos adotados pelos cônjuges S* e que vivem na província de Nápoles, falam-se pelo telefone e, em algumas ocasiões, se encontram”.

⁵ O relatório registra que em 2004 ocorreram 157 adoções internacionais; em 2005, 134; em 2006, 165; em 2007, bateu-se o recorde de adoções internacionais no estado, com 198 crianças brasileiras adotadas por estrangeiros; em 2008, o número caiu para 191 adoções internacionais; em 2009, nova queda, para 162 crianças; em 2010, 135; em 2011, apenas 79 adoções foram realizadas; em 2012, o número teve leve alta, com 114 adoções internacionais; em 2013, caiu novamente para 80 adoções, e, finalmente, em 2014, quando foi divulgada a última estatística completa, o número foi de apenas 45 adoções (SÃO PAULO, 2011).

⁶ Até 2009 participavam dessa relação Alemanha e Estados Unidos, com porcentagens significativas; e Canadá, Holanda e Suíça, com números menores de adoção (SÃO PAULO, 2011, p. 11).

⁷ Três foram para a França e duas, para a Noruega.

grupos grandes de irmãos, normalmente com cinco ou seis membros. Nesses casos, ao se fazer o desmembramento em grupos menores, poderá ocorrer a ida de uma criança mais nova, menor de cinco anos, justamente para não perder o vínculo com seus irmãos biológicos, o que foge à regra da CEJAI-SP, que não habilita pedidos de adoção internacional de crianças com menos de cinco anos. A preferência, nesses casos, é sempre para brasileiros, considerando o pedido de estrangeiros apenas quando residentes no Brasil.

Quanto aos adolescentes, são poucos os beneficiados pela adoção internacional. Segundo os dados da CEJAI-SP, entre 2011 e 2012, quatro pessoas acima de 12 anos tinham sido adotadas; em 2013, apenas uma; no ano seguinte, apenas duas; e, até abril de 2015, nenhuma⁸.

3 A importância da Convenção de Haia na proteção à criança brasileira: o testemunho dos relatórios pós-adotivos

Em 1990 dois importantes diplomas, um nacional e outro internacional, entraram em vigência no Brasil: o ECA (Lei nº 8.069/1990), promulgado em julho, e a Convenção sobre o Direito das Crianças (BRASIL, 1990), incorporada em novembro. Esses instrumentos foram antecedidos e inspirados na Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924, e na Declaração dos Direitos da Criança (DECLARAÇÃO..., [200-]), adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 1959. Quanto às normas relativas à ado-

⁸ Quanto aos dados relativos a 2004-2010, lê-se no relatório: “Observamos, na somatória do período analisado, que o maior número de crianças adotadas se encontrava com idade entre 06 e 09 anos (463), seguido da faixa etária entre 03 e 06 anos (325) e, em terceiro lugar, até 12 anos (243). A adoção de adolescentes está presente, mas em menor proporção, com um total de 50 nos sete anos analisados” (SÃO PAULO, 2011, p. 14).

ção nacional e internacional, o ECA foi, posteriormente, alterado pela Lei nº 12.010/2009 (BRASIL, [2009]) e, mais recentemente, pela Lei nº 13.509/2017, na tentativa de adequar os procedimentos internos àqueles consignados pela CHAI⁹.

Apesar de todas essas leis, ainda há uma grande lacuna entre o direito consagrado e a realidade das crianças em situação de extrema vulnerabilidade nas instituições brasileiras de acolhida. Ainda ocorrem fortes discriminações na prática das adoções realizadas no País, o que faz com que muitas crianças que não correspondem às expectativas idealizadas pelos adotantes brasileiros sejam relegadas ao abandono, num angustiante ir e vir dos abrigos, até que completem a maioridade.

A Convenção de Haia vem ao encontro do superior interesse da criança e dos seus direitos fundamentais, assegurando-lhe garantias e o reconhecimento interestatal das adoções realizadas segundo as regras ali estabelecidas. Além disso, como consignado no seu art. 1º, ainda é capaz de prevenir e desvelar as adoções ilegais e até o sequestro, a venda e o tráfico transfronteiriço de crianças, facilitando o seu enfrentamento.

Nesse sentido, outro aspecto fundamental da CHAI é a garantia de que os adotantes não podem deixar o território nacional antes do trânsito em julgado da sentença que concedeu a adoção, justamente como medida protetiva contra adoções irregulares, impedindo a saída de crianças e adolescentes sem que tais garantias estejam efetivamente asseguradas no país de destino.

Neste momento, há no Brasil 8.465 crianças e adolescentes em condições de adoção, segundo o Cadastro Nacional de Adoção (CNA) alimentado pelo CNJ. Entre elas, 6.250 são crianças maiores de seis anos que provavelmente estão em casas

⁹ Incorporada ao sistema jurídico nacional sob a forma do Decreto nº 3.087/1999 (BRASIL, 1999a).

de acolhimento, quando poderiam estar em lares estrangeiros capazes de assegurar-lhes educação de qualidade, serviços de saúde adequados e afeto familiar. Para atender a uma racionalidade jurídica mais preocupada em protegê-las de ingerências culturais estrangeiras do que garantir direitos concretos, perde-se a oportunidade de realocar essas crianças em famílias dispostas a acolhê-las.

Na adoção nacional, enfrenta-se ainda um fato recorrente em grande parte dos processos adotivos: o aceite da criança seguido da recusa pela família que detém sua guarda, sua tutela ou até quando ela já está no período de adaptação para a adoção definitiva¹⁰. Não são raros os casos de casais brasileiros que devolvem a criança ao descobrirem que ela sofre de problemas psicológicos sérios ou que está com a saúde comprometida. Na adoção internacional ocorre algo diverso, pois suas circunstâncias e procedimentos determinam a sobreposição do interesse da criança aos dos adotantes: a criança dirá se gosta e se ela se adequará à família pretendente. Essa escolha somente sofrerá limitações quando se tratar de adoção de grupos de irmãos, como se pode observar num caso acompanhado pela CEJAI-SP, em que um dos adotados não se adaptou à família adotiva e requereu a destituição do seu poder familiar.

A institucionalização da criança e do adolescente – ou seja, sua colocação em casas de acolhimento, apesar de alternativa ao abandono – é ineficaz na medida em que não supre sua miséria social e sua carência afetiva. De fato, ao entrevistarmos assistentes sociais que trabalham na comarca de Ribeirão Preto, foi possível constatar que a institucionalização frequentemente acarreta mais danos que benefícios para a maioria das crianças a ela submetidas, pois, além de dificultar a interação com o mundo exterior, a vigilância contínua promove um sentimento de submissão e de falta de autonomia. Ademais, a maior parte das crianças e dos adolescentes, uma vez institucionalizados, fica abandonada nas entidades que desenvolvem o programa de acolhimento. Essas crianças, então, têm negado o seu direito de saber como é experimentar uma família que lhes dê segurança e afeto, em violação aos seus direitos constitucionais e aos consagrados nos tratados internacionais de direitos humanos reconhecidos pelo Brasil¹¹.

¹⁰ ECA: “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” (BRASIL, [2019]).

¹¹ A Convenção sobre o Direito das Crianças, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (em particular os arts. 23 e 24), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (em particular o art. 10), além de outros emanados das agências especializadas em infância e juventude. Nesse sentido, a adoção internacional, como instituto de direitos humanos, é especialmente destacada no Preâmbulo da Convenção sobre o Direito das Crianças (BRASIL, 1990), nos seguintes termos: “Lembrado o estabelecido na Declaração sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Relativos à Proteção e ao Bem-Estar das Crianças, especialmente com Referência à Adoção e à Colocação em Lares de Adoção, nos Planos Nacional e Internacional; as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da

Propiciar à criança o direito a uma família, a uma nacionalidade, a um nome, e garantir-lhe alimentação, saúde e educação evidenciarão o cuidado do Estado com seus nacionais, possibilitando que assumam responsabilidades como pessoas ligadas a uma comunidade e conferindo-lhes condições de se tornarem cidadãos comprometidos com o grupo no qual se inserem, independentemente do país em que isso ocorra.

Na legislação nacional há uma preocupação injustificada com a proteção cultural da criança brasileira, algo que nem mesmo os brasileiros valorizam, o que justifica o princípio da excepcionalidade, o qual estabelece que as possibilidades da adoção por brasileiros devem ser esgotadas para que a criança seja encaminhada à adoção por não nacionais. Em face dessa preocupação, muitos juízes relutam em admitir a adoção internacional e, conseqüentemente, crianças perdem a oportunidade de encontrar um lar que poderia ser a família que sempre desejaram. Segundo relatórios da CEJAI-SP, apenas 25% das comarcas do estado promovem a adoção internacional de crianças maiores que estão em seus abrigos (SÃO PAULO, 2011, p. 11).

O legislador brasileiro entende que a proteção cultural é importante, mas torna-se questionável na medida em que passa a ter supremacia sobre o direito de a criança ter uma família que lhe proporcione o que lhe é privado no País, uma família capaz de protegê-la do abandono ou de atos de violência contra ela praticados, principalmente quando já tem histórico de traumas. E o que é mais grave: nos relatórios pós-adoptivos há relatos de que nos abrigos as crianças sofrem agressões e abuso sexual tanto por crianças maiores quanto por funcionários¹².

É recomendável ou desejável que o Estado facilite o encurtamento do tempo em que a criança permanece institucionalizada, o que justifica a Lei de Adoção (Lei nº 12.010/2009). Todavia, como apontam serventú-

Justiça Juvenil (Regras de Pequim); e a Declaração sobre a Proteção da Mulher e da Criança em Situações de Emergência ou de Conflito Armado”.

¹² “[F]alam de uma ‘tia’ que batia com a cinta, principalmente em A*, que era o mais rebelde; falam do cantinho onde tinham que ficar de castigo ou quando mandavam as crianças dormirem sem janta”. (Trecho retirado de um relatório pós-adoptivo da Associação I Cinque Pani). “Sua irmã mais nova, B*, falou a seus pais sobre um homem que as ‘chateava’ na instituição. C* confirmou dizendo que ele lhe fazia mal, D* também falou de um homem que lhe fazia mal [...], B* foi a primeira a falar com seus pais sobre os abusos”. (Trecho retirado de um relatório pós-adoptivo da Associação Medicins Du Monde). “Por causa de algumas modalidades sexualizadas mostra ter sofrido abusos, pelos relatos parece ter sido exposta a cenas sexuais no abrigo. As situações cotidianas parecem fazer ressurgir nela recordações difíceis de conter que criam crises de medo e de raiva”. (Trecho retirado de um relatório pós-adoptivo da Associação AMI). “Durante o colóquio, levamos os genitores a considerar as experiências traumáticas do menino na família biológica e o que ele mesmo contou que aconteceu no abrigo, onde sofria abuso sexual de um jovem. Talvez estejam surgindo desconfortos, que o menino não sabe exprimir. Consideramos que os resultados dos testes aos quais foi submetido indiquem não tanto baixas capacidades a nível cognitivo, mas sejam um sinal de traumas não superados” (trecho retirado de um relatório pós-adoptivo da Associação AMI).

rios que efetivamente trabalham nessa área, o efeito da lei foi oposto, ficando comprometido o princípio da brevidade que procurava assegurar. De qualquer forma, quanto à preservação da cultura brasileira, consoante a análise dos relatórios pós-adotivos, é possível verificar que, apesar de algumas crianças esquecerem o idioma português, há uma significativa valorização do Brasil por elas e também por seus pais adotivos, que as incentivam a manter vivos os laços subjetivos com o País¹³.

4 O procedimento da adoção internacional segundo a Convenção de Haia e o ECA

Com a recente edição da Lei nº 13.509/2017, as formas de colocação da criança em lares substitutos no Brasil aumentaram com o reconhecimento do *apadrinhamento* (BRASIL, 2017c) como nova modalidade de relação a ser estabelecida com a criança em acolhimento institucional e uma família ou entidade civil ou pública, o que parece conferir caráter legal a uma relação de apoio não formalizada que ficou conhecida como “adoção à brasileira”.

Uma das motivações da nova lei, que reduz para dezoito meses o tempo de acolhimento institucional, é a tentativa de diminuir o número de crianças abrigadas. Em contrapartida, o reconhecimento de novas formas de apoio flexibiliza as relações civis na família, quando é o caso, e a criança em situação de abandono, ao não estabelecer garantias ou responsabilidades futuras mútuas. Dependemos de estudos posteriores para avaliar se a Lei nº 13.509/2017

veio mitigar os efeitos da Lei de Adoção (Lei nº 12.010/2009), que já alterara os dispositivos do ECA relativos ao processo, tornando-os mais rigorosos, tanto para a adoção nacional como para a internacional. Como efeito, foram contrariadas as intenções iniciais que motivaram a Lei nº 12.010/2009, entre as quais a de conferir celeridade à adoção.

A Lei nº 13.509/2017 estabelece que, esgotada a possibilidade de inserir a criança no núcleo de sua família extensa, a autoridade judicial deverá decretar a extinção do poder familiar, colocando-a “sob a guarda provisória de quem estiver habilitado a adotá-la ou de entidade que desenvolva programa de acolhimento familiar ou institucional” (ECA, art. 19-A, § 4º) (BRASIL, [2019]). O rompimento do vínculo de parentesco do adotando com sua família biológica é a primeira etapa do processo de adoção, e a sentença tem efeito declaratório; a constituição de um novo vínculo de filiação com os pais adotivos vem em momento posterior, e a sentença tem efeito constitutivo. Em decorrência de tais efeitos jurídicos, é irrevogável a adoção feita tanto no Brasil quanto em outros Estados, sendo preceito de ordem pública internacional a garantia de irrevogabilidade do vínculo familiar instituído entre adotantes e adotado.

Além disso, os adotados não devem sofrer discriminações legais referentes à filiação civil e, por isso, na adoção internacional, crianças ou adolescentes brasileiros deverão ter os mesmos direitos atribuídos aos filhos biológicos. É preceito constitucional a igualdade de direitos civis e sucessórios entre filhos naturais e adotivos (CRFB, art. 227, § 6º), o que também deverá ser assegurado no Estado estrangeiro. Não se pode admitir que, no país dos adotantes, a criança ou o adolescente não tenham garantias, sobretudo as constitucionais, que teriam em seu país de origem. Por isso, se a adoção aqui decretada não puder ser confirmada no país dos adotantes

¹³ “Ela também gosta de visitar a tia, que fala o português. Sempre que a tia volta de uma viagem a Portugal, ela traz alguma coisa para C* ler. C* está muito decidida a não perder sua língua materna. Quer voltar a visitar o Brasil nas férias, quando tiver mais idade”.

ou se ali produzir efeitos que resultem em prejuízo para o adotando, a adoção não será deferida, por violar os princípios consignados pela CHAI.

De acordo com a análise dos cadastros existentes nas CEJAs, é possível averiguar se todas as possibilidades de colocação em família substituta brasileira estão esgotadas. Além disso, o adolescente é consultado e manifesta-se em relação à sua adoção. Quando esse processo começa a ser desenvolvido no Brasil, os pretendentes já percorreram um longo percurso no seu país de origem para se tornarem aptos à adoção internacional. Nos termos da Convenção de Haia, a pessoa ou casal estrangeiro interessado em adotar deve providenciar pedido de habilitação junto à Autoridade Central de seu país de residência, que verificará se os solicitantes são qualificados para esse mister. Após detida análise, será elaborado relatório circunstanciado, acompanhado de estudos psicossociais da família, ao qual será juntada a cópia da legislação vigente no país dos pretendentes¹⁴.

A disponibilidade de adotantes estrangeiros para as adoções de crianças maiores de cinco anos, faixa etária determinada por orientação da Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF), para a adoção de grupos de irmãos, de crianças e adolescentes com necessidades especiais ou doenças crônicas, de etnias ou cor de pele distinta das famílias adotantes, vem sempre acompanhada de intenso trabalho de preparação dos pretendentes, quando ainda estão nos seus países de origem ou residência, o que é essencial nos casos de adoções tardias em razão dos prováveis danos psicológicos sofridos pelo adotando. Somente após todo o processo de preparação, os adotantes solicitarão sua habilitação à Autoridade Central do seu Estado, com a entrega do relatório psicossocial circunstanciado a ser enviado à ACAF com cópia às CEJAs. Os documentos devem ser apostilados e traduzidos por tradutor juramentado. Os pedidos de habilitação geralmente são feitos por organismos credenciados, associações civis filantrópicas, oriundos de Estados que ratificaram a CHAI.

Como se pode observar, no caso das duas Autoridades Centrais estaduais analisadas, as de Minas Gerais e São Paulo, todas as adoções internacionais são intermediadas por associações civis pró-adotivas; e, para que sejam credenciadas como mediadoras, há uma série de exigências de controle, especialmente quanto a sua experiência e idoneidade. O seu credenciamento ocorrerá somente se demonstrarem estar aptas a cumprir adequadamente suas funções e os critérios de habilitação, especialmente quanto ao envio dos relatórios pós-adotivos. Para evitar desvirtuamento

¹⁴Na página da Autoridade Central do governo italiano, encontram-se em português todas as informações relativas aos procedimentos de habilitação dos adotantes italianos, que deverão apresentar sua declaração de disponibilidade para desencadear a averiguação territorial de suas condições objetivas à adoção, suficiente para garantir-lhes o decreto de idoneidade que será apresentado pelos adotantes ou pela associação mediadora às Autoridades Centrais estaduais e federal (LA STRADA..., [200-]).

da adoção internacional, todo e qualquer repasse de recursos financeiros para esse fim deverá ser feito exclusivamente por meio do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no art. 88, IV, do ECA¹⁵.

Em que pese a Lei nº 12.010/2009 prever que o procedimento para a perda do poder familiar, condição para que se inicie o processo de adoção, deva ser encerrado em 120 dias (ECA, art. 163), ele é frequentemente longo e dispendioso, o que diminui as possibilidades de adoção no País. Ocorre que os prazos consignados em lei são apenas uma referência lançada pelo legislador: o seu descumprimento não acarreta quaisquer consequências processuais. No mesmo sentido, está previsto que o recurso deverá ser levado à mesa para julgamento no prazo de 60 dias (ECA, art. 199-D), parâmetro que decorre da necessária prioridade e celeridade com que devem ser tratados os casos submetidos à Vara da Infância e da Juventude. Apesar da diretiva legal, em nenhuma hipótese a celeridade desejada pode importar em prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, e daí surgem questões delicadas. O prazo processual, que procura proteger a criança, pois é seu o direito à ampla defesa e ao contraditório, também a prejudica, pois ela aguarda numa instituição de acolhida o desenrolar do processo. A cautela no processo de perda do poder familiar é imposta não só pela gravidade da medida que será tomada, uma vez que implica o fim do vínculo da criança com sua família natural, mas também por força da relevante repercussão socioafetiva que a medida acarreta na vida da criança.

O prazo do estágio de convivência, também regulado por lei, tem por função verificar a compatibilidade entre adotantes e adotando e deve ser acompanhado por especialistas responsáveis pela elaboração do estudo psicossocial. Tratando-se de adoção internacional, o estágio de convivência é obrigatório e não poderá ser dispensado pelo juiz. Será cumprido sempre no território nacional, de preferência na comarca de residência da criança e será de no mínimo 30 dias e no máximo 45 dias, prorrogáveis uma vez por igual período mediante decisão fundamentada da autoridade judiciária. Portanto, o estrangeiro deve permanecer no Brasil sem exercer atividade remunerada enquanto a decisão da adoção não transita em julgado, arcando com o ônus da hospedagem, alimentação, entre outros, apesar de, em alguns casos, poder contar para tanto com subsídios do seu Estado.

Após todos os trâmites, e concluído o laudo elaborado pela equipe interprofissional, o processo será encaminhado para julgamento da CEJAI,

¹⁵ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) publicou, em março de 2010, a Resolução nº 137 (BRASIL, 2010), que “dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

que é composta por sete membros: seis desembargadores, sendo um deles o corregedor-geral da justiça, que exerce a presidência da comissão, três aposentados e dois da ativa, além de um juiz de Direito. Após essa avaliação ocorre a expedição do Laudo de Habilitação dos adotantes, que será entregue ao seu representante depois de submetido à ciência do Ministério Público. A partir de então, os adotantes deverão aguardar o chamado do juiz da Infância e da Juventude para o processamento da adoção.

O adotante estrangeiro habilitado entrará no CNA para que, quando houver uma criança ou adolescente em situação definida, possa ser consultado sobre o interesse em adotá-la. Sendo negativa a pesquisa junto ao CNA ou ao Cadastro da Comarca, o juiz solicitará à CEJA a relação de interessados em adotar, igualmente registrados no Cadastro Centralizado estadual. Uma vez esgotada sem sucesso a pesquisa nos cadastros adotivos, o juiz poderá consultar diretamente os representantes dos organismos estrangeiros credenciados, assegurada a igualdade de oportunidades entre eles. Para isso, as Varas da Infância e Juventude estaduais também poderão contatar a CEJA, que remeterá a listagem atualizada de todos os organismos habilitados a atuar no Estado.

Às CEJAs cabe a habilitação dos pretendentes à adoção internacional, mas não é sua competência a concretização das adoções. Sua participação justifica-se porque o preparo para a adoção internacional difere daquele para a adoção nacional, especialmente em relação às dificuldades iniciais de relacionamento entre os pretendentes e as crianças, tendo em vista suas diferenças culturais e, em especial, as dificuldades de comunicação, pois geralmente o idioma compreendido pelo adotado não é o falado pelos adotantes.

Transitada em julgado a decisão que concede a adoção internacional, a autoridade judiciária determinará a expedição de alvará com autorização de viagem, igualmente necessário para a obtenção do passaporte. No alvará deverão constar obrigatoriamente as características da criança ou do adolescente adotado, como idade, cor, sexo, eventuais sinais ou traços peculiares, além de foto recente e suas impressões digitais, instruindo o documento com a cópia autenticada da decisão e a certidão de trânsito em julgado do processo de adoção.

Concluída a adoção e a instalação da nova família no Estado de destino, os organismos intermediadores deverão enviar à CEJA, semestralmente, por no mínimo dois anos, os relatórios pós-adotivos, com cópia para a ACAF. Esse acompanhamento deve durar até que se comprove que a criança ou o adolescente tem garantida a nacionalidade do país que o acolheu e que já houve a juntada de cópia autenticada de sua nacionalização junto ao registro civil respectivo. Os organismos devem diligenciar no sentido de garantir que os adotantes encaminhem à ACAF a cópia da certidão

de registro civil estrangeiro e do certificado de nacionalidade logo que forem concedidos, como forma de garantir a regularização do adotado no país de acolhida. Se as entidades intermediadoras não apresentarem os seus relatórios de atividades e, principalmente, os relatórios de acompanhamento pós-adotivo, haverá a suspensão do seu credenciamento, espécie de sanção aos organismos que não cumprem as exigências da Convenção de Haia.

5 Entidades intermediárias no processo de adoção internacional: as Autoridades Centrais e os organismos não governamentais credenciados

A instituição das Autoridades Centrais pela Convenção de Haia procura garantir que eventuais intermediários não obtenham benefícios materiais com a adoção (art. 8^o) e que as adoções somente sejam deferidas para pretendentes qualificados, ou seja, aqueles que se submeteram à prévia preparação e que tiveram seus laudos psicossociais aprovados, tanto pelo seu Estado de origem como pelo Estado da criança a ser adotada. Esses laudos indicarão a situação dos adotantes e o perfil das crianças que pretendem adotar ou que lhes seriam mais convenientes.

Por isso, ao ratificar a CHAI, o Estado deve indicar qual de seus órgãos públicos constituirá a Autoridade Central responsável pela cooperação jurídica com os demais Estados ratificantes. No caso do Brasil, devido ao sistema federativo, foram criadas também as Autoridades Centrais estaduais.

Pelos seus termos, o adotante estrangeiro deverá obter inicialmente o seu credenciamento junto ao seu Estado de origem e, em seguida, providenciar, por meio das entidades civis pró-adotivas, sua habilitação no órgão correspondente no Estado da criança ou adolescente (art. 15)¹⁶. Os critérios a serem preenchidos para essa autorização dependerão da legislação específica de cada Estado¹⁷. São as leis de adoção do país que acolherá o menor que determinam as condições para que ela se realize, fixando, por exemplo, a diferença de idade entre adotantes e adotando,

¹⁶ Art. 15. 1. "Se a Autoridade Central do Estado de acolhida considerar que os solicitantes estão habilitados e aptos para adotar, a mesma preparará um relatório que contenha informações sobre a identidade, a capacidade jurídica e adequação dos solicitantes para adotar, sua situação pessoal, familiar e médica, seu meio social, os motivos que os animam, sua aptidão para assumir uma adoção internacional, assim como sobre as crianças de que eles estariam em condições de tomar a seu cargo. 2. A Autoridade Central do Estado de acolhida transmitirá o relatório à Autoridade Central do Estado de origem" (BRASIL, 1999a).

¹⁷ Os critérios estabelecidos pela Itália podem ser consultados na página de sua Autoridade Central, a Comissão para Adoções Internacionais vinculada à Presidência do Conselho de Ministros (LA STRADA..., [200-]).

o limite máximo na faixa etária do adotado, que a Convenção fixa em 18 anos (art. 3º), ou o perfil da criança ou adolescente passível de adoção internacional, dado que a própria Convenção de Haia consagra o princípio da excepcionalidade no seu art. 4º.

Em face da dimensão do território brasileiro e do seu regime político federativo, as CEJAs atuam diretamente durante todo o processo adotivo, desde a habilitação dos adotantes estrangeiros até a identificação da criança a ser adotada, acompanhando o estágio de convivência no Brasil e, finalmente, sua adaptação no Estado de acolhida. Como devem diligenciar pelo bem-estar e segurança da criança, usam da discricionariedade para solicitar a complementação dos estudos relativos aos adotantes, requerer a apresentação de novos documentos, a realização das diligências que entenderem necessárias, além de analisar a compatibilidade entre as legislações, de forma a garantir que todos os requisitos objetivos e subjetivos da adoção sejam atendidos.

5.1 O papel das associações pró-adotivas credenciadas

O processo de adoção internacional regulado pela Convenção de Haia é provocado e acompanhado por associações civis pró-adotivas sediadas no país dos adotantes, credenciadas junto às Autoridades Centrais do país do adotado e ao Escritório Permanente (*Bureau Permanent*) da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado¹⁸. O papel dos organismos credenciados e as condições para o seu credenciamento estão previstos nos arts. 9º a 13 da Convenção (BRASIL, 1999b).

Essas entidades são essenciais em todo o processo, desde a preparação dos adotantes para a adoção internacional, que pode ser longa, até sua habilitação junto à Autoridade Central de seu país de origem. São também responsáveis pela aproximação entre o adotante e o adotando, e, juntamente com as equipes técnicas do juízo, por prepará-los para a adoção internacional, acompanhando a adaptação recíproca à nova vida familiar. São elas que enviam os relatórios pós-adotivos para as CEJAs no Brasil.

Num primeiro momento, essas organizações humanitárias utilizam-se de fotos, e-mails e todos os instrumentos hábeis para o prévio conhecimento das partes e, com a chegada do adotante ao Brasil, o organismo poderá agir ainda mais ativamente, preparando-se para receber, orientar e acompanhar o adotante em sua aproximação com o adotado. São cruciais para os primeiros contatos entre as partes, pois atuarão como intérpretes e mediadores durante os primeiros embates culturais, espe-

¹⁸No caso do Brasil, as Autoridades Centrais estaduais são as CEJAs ou CEJAs, além da ACAF, nos termos do art. 6º da Convenção de Haia.

cialmente linguísticos, além de darem suporte, nos primeiros anos posteriores à adoção, para prevenir, minimizar e resolver dificuldades no relacionamento que se inicia.

Os interessados em adotar devem procurar, no país onde residem, um organismo habilitado junto a sua Autoridade Central para intermediar a adoção internacional pretendida; e essas entidades, para que possam atuar, devem também ser credenciadas nos países ratificantes da Convenção de Haia, declarando seu compromisso com as normas reguladoras do instituto da adoção internacional. Para atuarem no Brasil, as associações mediadoras estrangeiras devem estar cadastradas na Polícia Federal e credenciadas pela ACAF em Brasília. Como se afirmou, com o Decreto nº 9.150/2017 (BRASIL, 2017b), a Autoridade Central federal deixa de ser a Secretaria de Direitos Humanos e passa a atuar no âmbito do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional.

Uma vez credenciadas, podem enviar diretamente à CEJA o dossiê dos pretendentes, que será autuado por sua Secretaria e remetido à conclusão e despacho inaugural do seu presidente, dando-se, em seguida, vista ao Ministério Público. Também poderá ser determinada pela CEJA a manifestação do seu corpo técnico, composto por assistentes sociais e psicólogos. Se houver necessidade, será exigida toda e qualquer complementação, a qual deverá ser cumprida pelo representante dos adotantes no Brasil dentro do prazo estipulado.

Todo esse cuidado é fundamental, uma vez que adotantes e adotandos merecem tratamento diferenciado pela equipe interprofissional que acompanha os procedimentos da adoção, pois trata-se de um momento delicado em que poderão sobrevir conflitos culturais a demandar maiores esforços de adaptação, tanto por parte da criança ou do adolescente – o novo membro familiar sobre o qual recaem expectativas –,

quanto em relação à família adotante, que tem uma cultura e uma língua estranhas ao adotando. Essa atenção especial tem a finalidade de evitar inseguranças, eliminar receios e criar um ambiente de confiança mútua propício à adoção.

Para evitar favorecimentos ou até mesmo um tratamento diferenciado em razão de envolvimento emocional com o caso, é proibido o contato direto de representantes dos organismos credenciados com dirigentes de programas de acolhimento institucional ou familiar no país de origem do adotando, assim como com as crianças e adolescentes em condições de serem adotados, salvo se existir autorização judicial para tanto.

Do último relatório divulgado pela CEJAI-SP, em 2011, constam os seguintes organismos credenciados: AIPA, AIBI, AMI, ARAI, AVSI, Amici di Don Bosco, CIFA, I Cinque Panni, Il Mantello, Il Conventino, In Cammino, NOVA, Progetto São José e SJAMO, todos da Itália; da França, estavam credenciados Arc en Ciel, Edelweiss e Medecins du Monde; da Espanha, AAIM e ASEFA; da Noruega, apenas o Inoradopt.

5.2 O CNJ e o CNA

Em 29 de abril de 2008, o CNJ criou o CNA (BRASIL, 2008) para centralizar e uniformizar as informações relativas aos pretendentes e às crianças acolhidas em instituições sediadas em todas as unidades federativas do País. Seu objetivo é agilizar e facilitar o acesso das Varas da Infância e Juventude e das CEJAs às informações capazes de reunir o pretendente à adoção, nacional ou estrangeiro, e a criança que perdeu os laços com sua família biológica. Com a instituição do CNA, a consulta a interessados passou a ser mais abrangente, facilitando a colocação do menor em família residente no País. Esse instrumento pode explicar a queda

gradativa no número de adoções internacionais realizadas pelas CEJAs nos últimos anos.

Segundo dados fornecidos pelo CNJ, atualmente há 8.478 crianças e adolescentes em condições de adoção no Brasil e um cadastro de 42.864 brasileiros e apenas 264 estrangeiros como adotantes (CNA..., [200-]), números que permitiriam deduzir que nenhuma criança institucionalizada ficaria sem uma família; entretanto, isso não acontece em razão das restrições apresentadas pelos pretendentes.

Nos cadastros constam os registros de preferência dos adotantes, o que permite comparar as ressalvas impostas por casais brasileiros, que majoritariamente manifestam sua preferência por bebês brancos e saudáveis, em relação àquelas apontadas por pretendentes estrangeiros, que geralmente não fazem restrições de caráter étnico e dispõem-se a adotar crianças maiores e adolescentes, isolados ou em grupo de dois ou três irmãos.

Nesse sentido, considere-se que a própria criação do CNA pode ter gerado expectativas maiores nos adotantes brasileiros, que agora têm a possibilidade de adotar em qualquer comarca brasileira. Isso aumenta as possibilidades de encontrar a criança capaz de suprir sua expectativa, levando-os a restringir suas preferências a um perfil específico, o que retarda a escolha e estimula a recusa de uma criança mais velha, por exemplo, para esperar por um recém-nascido.

A questão é que, desde que passamos a acompanhar em 2009 as adoções internacionais ocorridas no Brasil, são relativamente poucas as crianças menores de quatro anos. Em 2012, eram apenas 4%. Hoje em dia, o número aumentou consideravelmente, mas ainda é de apenas 17,71% em relação às demais, sendo que 38,15% são adolescentes maiores de doze anos (CNA..., [200-]). A consequência é que a colocação de crianças maiores de quatro anos em famílias substitutas brasileiras se torna lenta e difícil, aumentando o tempo de abrigo. Situação diversa ocorre na adoção internacional, para a qual as crianças, em razão do princípio da excepcionalidade, demoram a ser habilitadas, mas, após sua indicação, o processo é rápido, justamente por serem aceitas com mais facilidade pelos interessados. Em relação à adoção internacional, são outros os problemas que comprometem a efetividade da instituição.

Um dos problemas constatados na rotina da CEJAI-SP são os requerimentos enviados sem a correta padronização do conteúdo dos formulários apresentados, o que leva à divergência das informações necessárias e hábeis a preencher os cadastros de adotantes. Quando isso acontece, o requerimento precisa ser devolvido à sua origem para ser corrigido ou complementado, causando uma morosidade desnecessária ao procedimento de habilitação em curso, além de atrasar outros pro-

cessos que poderiam ser efetuados no tempo despendido com cadastros irregulares. Por outro lado, o excesso de informações é outro problema da CEJAI, pois muitas vezes são entregues relatórios com diversas laudas de informações inúteis ao cadastro, dificultando sua análise e a identificação das informações realmente necessárias.

O grande problema de tentar impor uma padronização no processo de habilitação dos adotantes é que continuarão existindo comarcas no Brasil onde essas determinações poderão ser ignoradas por falta de conhecimento ou de interesse dos serventuários, ou porque nem sequer existe informatização que possibilite divulgar e cumprir as disposições. Enquanto não houver padronização do procedimento e nivelamento das comarcas nos quesitos de informatização e modo de trabalho, a CEJA continuará analisando requerimentos desnecessariamente longos ou omissos. Outra questão apontada pela equipe de profissionais é o fato de que em grande parte das comarcas não há setor técnico qualificado para trabalhar com adoção internacional. Isso fica evidente ao verificar que comarcas efetivamente a promovem: segundo o último levantamento pela CEJAI-SP, realizado em 2011, eram apenas 78 num total de 238 comarcas paulistas (SÃO PAULO, 2011).

Outro aspecto é o descuido das comarcas ao registrar as informações enviadas pela CEJAI – nitidamente perceptível, por exemplo, quando notamos que o funcionário local informou que o adotante aceita crianças soropositivas, mas não assinala que ele também aceita crianças que não têm HIV. Esses detalhes devem ser tratados com cuidado, pois não é possível presumir se o adotante aceita, ou não, certas características da criança.

Considerando que tais informações alimentarão o CNA no CNJ, esses atrasos e imprecisões comprometerão a sua atualização e, consequentemente, a efetividade da adoção, tanto nacional quanto internacional.

6 A questão da nacionalidade da criança adotada

Uma das preocupações do Estado brasileiro ao ratificar a Convenção de Haia é garantir a nacionalidade do Estado de acolhida à criança brasileira adotada, de forma que nunca esteja sujeita às restrições que recaem sobre estrangeiros, entre as quais está a possibilidade de futura expulsão.

A nacionalidade é um vínculo jurídico que liga a pessoa a um Estado, conferindo-lhe direitos e obrigações. Ter uma nacionalidade garante a proteção institucional do Estado de origem onde quer que se encontre a pessoa, além de a ele poder retornar, sem óbices, a qualquer tempo. Com efeito, a apatridia implica limitações em relação aos direitos humanos, dada a precariedade da situação político-jurídica.

Apesar de garantir ao adotado o vínculo da filiação (art. 2º), a CHAI é silente em relação à aquisição da nacionalidade, garantindo apenas que a adoção ocorrerá quando as autoridades competentes do Estado de acolhida tiverem verificado que a criança foi ou será autorizada a entrar e a nele residir permanentemente (art. 5º, c, e art. 17, d). No entanto, a autorização de residência permanente atribuída a um estrangeiro não pode ser confundida com a aquisição da nacionalidade naquele Estado. Por isso, é fundamental que as autoridades brasileiras exijam a prova de que a naturalização está sendo providenciada e que os relatórios pós-adotivos se estendam até que o diploma de naturalização da criança seja registrado no Brasil, garantindo-lhe a plena aquisição de direitos civis, além do reconhecimento de seus direitos em relação ao Estado de acolhida.

Esse cuidado deve ser tomado para evitar que se repitam os transtornos sofridos pelos jovens Joao Herbert e Djavan Arams Silva, legalmente adotados por casais norte-americanos, mas posteriormente expulsos dos Estados Unidos em razão de terem cometido, em 1996, os crimes de tráfico de drogas e desacato a autoridade (Joao tentou entregar uma pequena quantidade de maconha a um policial disfarçado e Djavan agrediu um policial) (AITH, 2000a, 2000b). O governo brasileiro, por meio do Ministério das Relações Exteriores, tentou evitar a expulsão, alegando a irrevogabilidade da adoção e a impossibilidade de os jovens se reintegrarem à sociedade brasileira. No entanto, as negociações só prolongaram a permanência de ambos nas penitenciárias em que estavam, apesar de a sentença ter determinado a prisão domiciliar. Esses jovens retornaram ao Brasil sem qualquer vínculo com sua família de origem ou comunidade onde viviam e sem falar português, o que lhes causou grande dificuldade de reintegração. Por esses motivos, além de o Brasil não revogar

a nacionalidade do adotado, cuida para que seja também deferida a nacionalidade no país de acolhida como medida protetiva ao adotado, a fim de que não sejam considerados estrangeiros no país onde constituem a sua estrutura familiar.

Compete ao Estado de origem disciplinar se o adotado perderá ou manterá a sua nacionalidade originária, e ao Estado de acolhida regular se o adotado adquirirá a sua nacionalidade e em qual modalidade, se originária ou derivada. Para a legislação brasileira, a adoção internacional não resulta em perda da nacionalidade, pois a aquisição imposta ou a aceitação tácita de outra nacionalidade é insuscetível de cancelar a brasileira, nos termos do § 4º do art. 12 da CRFB. O brasileiro somente perde sua condição de nacional quando faz escolha voluntária pela nacionalidade estrangeira e desde que a fórmula estabelecida pelo Estado de acolhida exija a manifestação de renúncia à nacionalidade de origem.

No caso da adoção internacional, o interessado aceita um *status* que lhe é oferecido por força do ato civil que determina sua filiação, não havendo nesse ato qualquer indício de preferência de uma nacionalidade a outra. A criança brasileira, portanto, será detentora de duas nacionalidades, a originária, pelo critério da territorialidade, e a derivada do ato civil da adoção.

Conclusão

A ratificação da CHAI ocorreu num contexto de graves denúncias relativas ao tráfico de menores e no momento em que o Estado brasileiro se empenhava em evitar a expulsão de jovens brasileiros adotados por casais estrangeiros que não providenciaram sua naturalização. Suas normas estabelecem a garantia de reconhecimento mútuo, entre os Estados, dos efeitos da adoção,

constituindo vínculo irrevogável de filiação entre adotante e adotado, sem quaisquer discriminações em relação aos filhos naturais.

O tratado, ao estabelecer a criação das Autoridades Centrais responsáveis por dirigir e supervisionar as adoções internacionais, em estreita cooperação entre os Estados envolvidos, permite a previsibilidade dos procedimentos e dos efeitos da adoção. No Brasil, além da Autoridade Central federal, os Estados também têm suas CEJAs, instituídas como Autoridades Centrais estaduais, de forma a desconcentrar a cooperação jurídica entre os interessados. O trabalho conjunto dessas comissões com juízes e promotores tem a função de promover e supervisionar a adoção internacional de crianças que tiveram o poder parental destituído por sentença judicial e se encontram em abrigos públicos.

As CEJAs, presentes em todas as unidades da Federação, recolhem e sistematizam as informações relativas aos pretendentes e às crianças recolhidas em abrigos institucionais nas comarcas sob sua jurisdição, enviando os dados para o CNJ, que atualmente concentra todas essas informações no CNA. É também responsável, depois de concluída a adoção, por receber e analisar os relatórios pós-adotivos enviados pelos organismos credenciados que intermediaram o contato entre os adotantes estrangeiros e as crianças brasileiras.

Tais relatórios são de grande valia, pois permitem o acompanhamento da criança e do adolescente junto à sua nova família, conferindo segurança ao instituto, minimizando as lacunas que permitiam as fraudes no processo de adoção internacional e que levaram às graves denúncias de tráfico para extração de órgãos, desvelando ainda as circunstâncias em que ocorre o sequestro de crianças e adolescentes para exploração sexual.

Com base na análise dos relatórios pós-adotivos, é possível avaliar os benefícios que a adoção traz para crianças e adolescentes brasi-

leiros, que, de outra forma, estariam condenados a permanecer abrigados até sua maioridade e, ao deixarem a instituição de abrigo, a enfrentar uma realidade em situação de profunda vulnerabilidade. De sua leitura é possível aferir que há características semelhantes em muitos casos de adoção internacional, como a recorrência da adoção de grupos de irmãos, que na CEJAI-SP é a maioria dos casos. Outra informação relevante é que, em grande parte das adoções internacionais, a criança apresenta algum comprometimento físico ou mental, o que é de pleno conhecimento dos adotantes e não afasta seu interesse em relação à criança. Pelo contrário, é notável o seu empenho em buscar tratamento capaz de curar ou facilitar a vida de seus filhos adotivos no país de acolhida. A preocupação e o esforço desses novos pais, que buscam suprir todas as carências da criança, é algo facilmente identificável nos relatórios, o que inegavelmente valoriza o instituto da adoção internacional: são notáveis o afeto e a dedicação dessas famílias a crianças com saúde debilitada ou numa idade em que dificilmente conseguiriam um lar no Brasil. É o que se pode concluir do seguinte trecho de um dos relatórios apresentado após os dois primeiros anos de convivência da criança com sua nova família:

Y é hoje aberto: tornou-se uma criança segura e emotivamente forte, certo mais do que nunca de que a mãe e o pai estão e estarão sempre com ele. Isto se nota pela sua tranquilidade, serenidade na família, na escola e com as outras crianças. Y adora quando estão os três juntos, a “família M”, como sempre chama este trio, é o *slogan* que prefere e não falta ocasião para interpor-se entre a mãe e o pai para abraçá-los e pedir para lhe fazerem mimos, é ali que atinge o ápice da sua felicidade, o seu corpinho se aloja entre aqueles dos pais e o sorriso ilumina o seu maravilhoso rosto.

Em face disso, pode-se afirmar que o procedimento estabelecido pela Convenção de Haia,

a estreita cooperação mantida entre as CEJAs e os organismos intermediários credenciados garantem a efetividade dos direitos fundamentais à infância e à juventude e a eficiência dos instrumentos de monitoramento desses direitos, assegurando que o instituto da adoção internacional não seja desvirtuado. O trabalho desenvolvido pelas CEJAs tem, de fato, possibilitado que muitas crianças brasileiras tenham a oportunidade de encontrar um lar que as acolha com amor e respeito, propiciando-lhes um futuro que seria negado caso permanecessem no Brasil.

Sobre a autora

Cynthia Soares Carneiro é doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professora do curso de graduação e mestrado acadêmico da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.
E-mail: cynthia.carneiro@usp.br

Como citar este artigo

(ABNT)

CARNEIRO, Cynthia Soares. Adoção internacional: a importância dos relatórios pós-adoptivos para a proteção da criança brasileira no país dos adotantes. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 223, p. 99-122, jul./set. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p99

(APA)

Carneiro, C. S. (2019). Adoção internacional: a importância dos relatórios pós-adoptivos para a proteção da criança brasileira no país dos adotantes. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(223), 99-122. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/223/ril_v56_n223_p99

Referências

AITH, Marcio. EUA querem deportar brasileiro adotado. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 13 fev. 2000a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1302200028.htm>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Sob protesto, EUA deportam brasileiro. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 15 nov. 2000b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1511200001.htm>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 66, de 1994. Institui a Comissão Parlamentar de Inquérito para Investigar a Adoção e o Tráfico de Crianças Brasileiras. *Diário do Congresso*

Nacional, Brasília, DF, ano 49, n. 81, p. 9.063, 9 jun. 1994. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09JUN1994.pdf#page=3>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 54, de 29 de abril de 2008*. Dispõe sobre a implantação e funcionamento do Cadastro Nacional de Adoção. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, 2008. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=72>. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 3.087, de 21 de junho de 1999*. Promulga a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída na Haia, em 29 de maio de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 1999a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3087.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 3.174, de 16 de setembro de 1999*. Designa as Autoridades Centrais encarregadas de dar cumprimento às obrigações impostas pela Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, institui o Programa Nacional de Cooperação em Adoção Internacional [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1999b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3174.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 5.491, de 18 de julho de 2005*. Regulamenta a atuação de organismos estrangeiros e nacionais de adoção internacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5491.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 9.150, de 4 de setembro de 2017*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. [Revogado]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9150.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. *Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009*. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. *Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13509.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Secretaria de Direitos Humanos. *Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010*. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências [...]. [Brasília, DF]: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/137-resolucao-137-de-21-de-janeiro-de-2010/view>. Acesso em: 24 jun. 2019.

CÁPUA, Valdeci Ataíde. *Adoção internacional: procedimentos legais: conforme a nova Lei de adoção, Lei 12.010-09*. Curitiba: Juruá, 2009.

CARNEIRO, Cynthia Soares; LAIGNIER, Pamela D'Ávila. Adoção internacional: a eficácia da Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional no acompanhamento da criança brasileira adotada por casal estrangeiro. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, [Belo Horizonte], v. 12, n. 23, p. 187-216, jan./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2318-7999.2011v14n27p187>. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.2318-7999.2011v14n27p187/3935>. Acesso em: 25 jun. 2019.

CNA – Cadastro Nacional de Adoção. *Conselho Nacional de Justiça*, [Brasília, DF, 200-]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cnovo/pages/publico/index.jsf>. Acesso em: 25 jun. 2019.

DECLARAÇÃO dos Direitos da Criança – 1959. *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos*, São Paulo, [200-]. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: 24 jun. 2019.

LA STRADA dell'adozione. *Commissione per le Adozioni Internazionali*, Roma, [200-]. Disponível em: <http://www.commissioneadozioni.it/per-una-famiglia-adottiva/per-adottare/la-strada-dell-adozione/>. Acesso em: 24 jun. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional. *Adoções internacionais realizadas no estado de São Paulo no período de 2004-2010*. São Paulo: CEJAI, 2011. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=33504>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. (Estado). Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional. *Comunicado CEJAI 16/06*. Dispõe sobre a competência dos Diretores de Cartório da Infância e da Juventude para envio das informações à CEJAI-SP. [São Paulo: CEJAI], 2006. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/pdf/comunicado_cejai_16.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. *Comunicado CG 697/2008*. Dispõe sobre a atualização dos dados do Cadastro Centralizado Estadual e lançamento de suas informações no Cadastro Nacional de Adoção. [São Paulo: Corregedoria Geral da Justiça], 2008. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/pdf/comunicado_cg_697.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. (Estado). Tribunal de Justiça. *Portaria 2.656/92*. Institui a Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional do Estado de São Paulo. São Paulo: [Tribunal de Justiça], 1992. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/pdf/portaria_2656.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. (Estado). Tribunal de Justiça. *Provimento 05/2005*. Dispõe sobre a uniformização dos procedimentos relativos à inscrição, habilitação, cadastramento e atualização de dados dos pretendentes à adoção residentes no Estado de São Paulo. [São Paulo: Tribunal de Justiça], 2005. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Corregedoria/pdf/provimento_05.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

VIOTTO, Décio. Um estranho na terra natal. *Época*, [São Paulo], 1º jul. 2010. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT152004-15223-152004-3934,00.html>. Acesso em: 25 jun. 2019.