



Projeto de Resolução N.º 1499/XIV/3.^a

Por políticas integradas e céleres de promoção da adoção

Exposição de motivos

A adoção é um processo que, ao longo da História das sociedades, existiu como uma resposta para diferentes necessidades: a continuidade da família, a manutenção do património familiar ou a resposta social para situações de orfandade. Atualmente, a adoção caracteriza-se pelo oposto, pretendendo dar resposta a situações de crianças e jovens que por alguma razão não têm família ou não podem manter a sua vida com a família de origem. A adoção deixou de servir a procura de "uma criança para uma família" e passou a focar-se na procura de **"uma família para uma criança"**.

A Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro - DR I Série-B, n.º175 (que altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, e o Código do Registo Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 131/95, de 6 de junho, aprova o Regime Jurídico do Processo de Adoção. A adoção é o vínculo que, à semelhança da filiação natural mas independentemente dos laços de sangue, se estabelece legalmente entre duas pessoas e que se constitui por sentença judicial proferida em processo decorrente no Tribunal de Família e Menores.

A adoção nacional corresponde à adoção de crianças residentes em Portugal por candidatos residentes em Portugal, enquanto que a adoção internacional corresponde à adoção de crianças residentes em Portugal por candidatos residentes no estrangeiro ou a adoção de crianças residentes no estrangeiro por candidatos residentes em Portugal.

Os processos de adoção são longos, com consequências para as famílias e principalmente para as crianças, que passam demasiado tempo institucionalizadas à espera de uma oportunidade que pode nunca chegar. Quanto mais tarde, mais difícil



se torna essa janela de oportunidade. São conhecidas publicamente situações de pessoas que iniciaram processos de adoção e que esperaram sete anos, ou mais, para conseguir adotar uma criança.

Em 2014, havia cerca de 1800 candidatos a pais de adoção em lista de espera, enquanto havia apenas 429 crianças e jovens em situação de adotabilidade, ou seja, o número de candidatos era mais de quatro vezes superior ao número de crianças e jovens que poderiam ser adotadas. Em 2017 foram adotadas 268 crianças e jovens, mais 27 do que em 2016, no entanto, o “saldo” de crianças e jovens consideradas aptas para adotar por um juiz continua a ser superior às que são efetivamente adotadas.

A maioria dos candidatos a pais/mães adotivos/as está disponível para receber apenas crianças até aos seis anos, havendo menos oportunidades para crianças e jovens acima dessa idade. Quando há disponibilidade dos candidatos para adotar crianças de maiores idades, os processos tornam-se mais rápidos, no entanto são poucos os candidatos que se disponibilizam para adotar crianças a partir dos sete anos de idade. Por outro lado, a maioria dos processos que dá entrada revela preferência por bebês do sexo feminino. Mas a idade não é o único fator que ajuda a acelerar o processo. Quanto mais os candidatos alargarem os parâmetros de seleção (sexo, idade, estado de saúde, etc), menos tempo parece demorar o processo de adoção. O tempo de espera está correlacionado com o perfil da criança que é escolhido pela família.

Também o número de crianças com problemas graves ou deficiência era 15 vezes superior ao número de candidatos disponíveis para aceitar esse perfil. Alguns magistrados justificam estes tempos e listas de espera considerando que os serviços possam estar a ser “mais criteriosos” para evitar a devolução de crianças às instituições.



Segundo o Relatório Casa, em 2015, das 882 crianças com Projeto de Vida Adoção (crianças em condições para serem adotadas), apenas 309 foram adotadas, não tendo sido possível encontrar famílias adequadas para todas. Em média, anualmente têm existido cerca de 800 crianças disponíveis para adoção, para uma média de dois mil candidatos em lista de espera.

Há cerca de 8.500 crianças que foram retiradas às famílias biológicas e que vivem em instituições de acolhimento, mas nem todas as crianças que se encontram nos centros de acolhimento, com medidas de promoção e proteção, estão disponíveis para adoção.

No último Relatório CASA (2019), das 7.046 crianças e jovens em acolhimento, 191 encontravam-se em Acolhimento Familiar, 6.129 em Acolhimento Generalista (dos quais 1.946 com duração superior a 4 anos), e 97 em Acolhimento Residencial Especializado. Em processos de adoção, foram identificadas 537 crianças e jovens. Das 2.476 que cessaram a situação de acolhimento em 2019, foram reintegradas 1.239 crianças e jovens em família nuclear, 302 em família alargada, 458 prosseguiram para algum tipo de vida independente e 218 para família adotante em período de pré-adoção.

Muitas crianças, enquanto aguardam o processo de retirada dos pais em tribunal e soluções dentro da família biológica, esperam vários anos até ficarem “disponíveis” para adoção. Este pressuposto de base acaba por permitir a apresentação de vários recursos por parte das famílias biológicas, levando a que muitas crianças passem anos em centros de acolhimento à espera de decisão judicial, sem serem libertadas para adoção.

Uma proposta de diploma, aprovada em Conselho de Ministros de 2014, definiu 12 meses como o prazo administrativo máximo que um processo de adoção deve ter, propondo que os candidatos a pais/mães adotivos/as sejam avaliados e seleccionados em seis meses, a decisão da Segurança Social sobre a adequação da



criança para a família candidata seja feita em 15 dias e a fase de ajustamento entre candidato e criança não ser superior a seis meses. No diploma aprovado, pretende-se encurtar prazos, reduzir burocracia, proteger a criança e apoiar a vida das famílias que querem adotar.

Mas continuamos a assistir a realidades muito diferentes entre os candidatos e candidatas que, mesmo após a aprovação do diploma, iniciaram o processo em 2016 e continuam até hoje à espera, porque querem adotar uma criança até aos 4 anos de idade.

Existem várias falhas nos processos de adoção, nomeadamente na implementação das práticas definidas na legislação. Uma delas é o sentido de esquecimento a que parecem ficar votadas estas famílias durante os processos de adoção, o que leva, juntamente com o tempo de espera, a que as pessoas percam a esperança ao longo dos anos de que um dia possam ser pais, a que não sintam coragem para iniciar os processos ou a que, com o passar dos anos, sintam que estão a envelhecer e não se sintam já com a mesma capacidade de avançar para um processo de adoção. Perante este cenário, perdem as crianças, as famílias e a sociedade. É necessário garantir uma rede de apoio para que estas pessoas e famílias se sintam continuamente acompanhadas, apoiadas e informadas sobre alterações legislativas, processuais, expectativas, e preocupações.

Todas as medidas que promovam a informação, a reflexão e a consciencialização dos candidatos/as são essenciais para garantir o máximo de segurança e sucesso ao processo de decisão de entrega da criança ou jovem a uma determinada família. Da mesma forma, é também essencial o acompanhamento técnico especializado destas famílias, antes, durante e depois dos processos de adoção. No entanto, esta exigência de avaliação não pode ser confundida com burocracia desnecessária, reiteração de procedimentos, expectativas e abandono dos candidatos/as.



Por outro lado, é muito elevada a responsabilidade dos magistrados que decidem a libertação das crianças e jovens para que fiquem disponíveis para serem recebidas por famílias adotivas.

O risco de devolução ou inadaptação é real e, por isso, a decisão tem de se sustentar num rigoroso escrutínio e avaliação das famílias. Segundo relatórios do Conselho Nacional de Adoção e CASA, em 2016 foram interrompidas 19 adoções, e em 2017, 20 crianças regressaram às instituições que cuidavam delas. Algumas destas crianças e jovens passaram por esta vivência mais do que uma vez.

Ser mãe e pai traz inúmeras dificuldades e desafios, o que pode contribuir para explicar alguns destes números. Algumas crianças podem não se adaptar à nova família. Anteriormente, os processos de adoção procuravam identificar a criança que melhor correspondia aos requisitos solicitados pelas famílias. Hoje segue-se um paradigma diferente, procurando-se essencialmente identificar as famílias que melhor correspondam às necessidades de cada criança. É necessário dar pais a crianças, mais do que dar crianças a pais. Ainda assim, os profissionais que desenvolvem investigação nesta área consideram que continuam a ser privilegiadas as preferências dos pais e não as necessidades das crianças.

É responsabilidade do Estado garantir que estas crianças e jovens, que estão à sua guarda, sejam protegidas e tenham as melhores respostas e oportunidades de encontrar um ambiente familiar saudável. É necessário que a adoção não resulte de processos de idealização desajustados da realidade ou de fatores centrados nos adultos adotantes em vez de corresponderem ao que estas crianças e jovens precisam. É obrigação do Estado garantir que estas crianças e jovens, que já tiveram um passado e presente difíceis, possam ver asseguradas todas as condições para uma decisão com o menor risco e uma maior oportunidade de encontrar uma família de qualidade.

Por isso, é necessária uma maior sensibilização e formação dos magistrados responsáveis pelos processos de adoção, que são quem “liberta” as crianças e jovens para as famílias adotivas e que, fruto dessa responsabilidade, podem tornar o processo excessivamente moroso ou até sobrepor a crença de que a família biológica é a melhor opção, mesmo quando tal assunção nem sempre corresponde àquele que é o superior interesse da criança.

Mas há um outro motivo de interrupção das adoções: o dos pais que podem também não se adaptar, apesar das avaliações e do processo rigoroso a que foram submetidos. Há crianças e jovens cujas histórias trazem dificuldades na relação e para as quais ninguém ensinou os pais sobre como lidar com elas. Há competências essenciais que nem sempre se conseguem desenvolver, como a capacidade de perceber e de se colocar no lugar do outro. Não existe uma ligação afetiva construída que exigirá tempo a construir e, muitas vezes, essa disponibilidade pode não se encontrar presente nas crianças e jovens, para quem os adultos ainda são estranhos, ainda não são sentidos como figuras de referência, e que levam a receios, resistências, necessidade de testar limites e encontrar o seu espaço.

As famílias adotivas começam a formar-se com a chegada da criança a casa dos pais, mas é com a partilha de experiências que a relação de vinculação e a construção de laços afetivos se vai construindo. (Melina, 1998 cit in Mateus & Relvas, 2002). Deste modo, é essencial um maior acompanhamento da família e da criança antes e depois da adoção.

A adoção não pode continuar a ser um tema tabu, um tema escondido, do qual ninguém fala. Ter um filho deve ser um processo responsável e feliz. Uma gravidez dura 9 meses, importantes para o desenvolvimento do feto e para a preparação da família que vai receber o bebé. Um processo de adoção também exige tempo de avaliação e preparação, mas não pode demorar anos ou ser inexecutável quando existem condições para acolher uma criança ou jovem, sob o risco demasiado grave



de ficarem para sempre arredados desta oportunidade ou e das famílias desistirem sequer de tentar processos de adoção.

Mais importante que a redução do tempo do processo é fundamental que seja encurtado o tempo que uma criança ou jovem se encontra numa instituição à espera que o tribunal decida o seu destino. A melhor opção para a criança nem sempre é a família biológica ou uma instituição, por melhor que esta seja, mas sim uma família com as condições adequadas às necessidades da criança ou jovem.

Finalmente, não podemos esquecer que os desafios à adoção são multidimensionais, pois prendem-se não só com as características das partes e com as tarefas da parentalidade, mas também com as características de todo o sistema familiar, dos serviços, da comunidade e da interação entre todos estes sistemas.

Uma das preocupações que os profissionais de educação têm demonstrado é a de que não se sentem preparados para lidarem com situações de estudantes que têm na sua história pessoal de vida, situações relacionadas com o acolhimento e a adoção, sentindo necessidade de formação, e apoio nestes processos.

Nestes termos, o Grupo Parlamentar do PAN, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo que tome as diligências necessárias para assegurar:

1. A criação de mecanismos de acompanhamento e atualização simplificada e regular de todas as informações e alterações em matéria legislativa, regulamentar ou processual, de forma a assegurar que as famílias adotivas conhecem, compreendem e se sentem apoiadas ao longo destes processos.

2. O reforço de medidas de sensibilização e formação para magistrados e técnicos dos serviços afetos aos processos de adoção, no sentido de os dotar de maior informação sobre o desenvolvimento infantil, avaliação de risco e facilitar os processos de tomada de decisão mais céleres com segurança sustentada em conhecimento técnico e científico.
3. A definição e implementação de protocolos de articulação com outros países para partilha regular de conhecimentos, experiências e práticas profissionais relativas aos processos de adoção.
4. Criação de uma rede de reforço dos mecanismos de acompanhamento e supervisão das equipas de adoção.
5. A garantia de modelos de integração positivos em famílias de acolhimento como estratégia de facilitação de posteriores processos de adoção bem sucedida.
6. O cumprimento do limite máximo de tempo definido para a consecução dos processos administrativos e identificação dos constrangimentos que obstaculizam esse cumprimento.
7. A sensibilização e capacitação das comunidades educativas e da sociedade em geral para os processos de adoção e medidas de proteção, necessárias à desconstrução de representações sociais desajustadas, que permitam uma maior integração e prevenção se situações de discriminação.
8. A implementação de programas de acompanhamento e preparação das crianças e jovens para os desafios dos processos de adoção, capazes de as apoiar na compreensão e integração destas vivências e do seu passado, nas suas histórias de vida pessoais, ajudando-as na gestão de lutos e conflitos face às figuras significativas, e na construção do significado de adoção, apoiando-as na aceitação da sua nova família.



8. A capacitação dos pais/mães na fase de candidatura para as implicações da adoção de uma criança mais crescida, garantindo o acesso a dados empíricos que evidenciem a capacidade de integração e ajustamento de crianças mais crescidas, promovendo processos adequados de comunicação sobre a adoção, e melhores oportunidades de adaptação com compreensão destes processos, reduzindo medos e dificuldades.
9. A implementação de respostas especializadas integradas de apoio às famílias antes, durante e após os processos de adoção, integrando respostas formativas, clínicas, sociais e de orientação psicopedagógica.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 04 de Novembro de 2021

As Deputadas e o Deputado,

Bebiana Cunha

Inês de Sousa Real

Nelson Silva