

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

PARECER¹

Elaborado por

Paulo Guerra, Juiz Desembargador e Director-Adjunto do CEJ²

O Exm^o Senhor Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social - **Comissão 10^a - CTSS XIII** - da Assembleia da República fez-me um **Pedido de contributo escrito sobre iniciativas legislativas que visam a alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar.**

Pretende-se a discussão conjunta dos seguintes DOCUMENTOS:

Projeto de Lei n.º 873/XIII/3. ^a	Altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar	PS
Projeto de Lei n.º 913/XIII/3. ^a	Altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar	PSD
Projeto de Lei n.º 1012/XIII/4. ^a	Procede à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efectiva de desinstitucionalização de crianças e jovens	PAN
Projeto de Lei n.º 1018/XIII/4. ^a	1.^a Alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, de modo a criar novos direitos nas famílias de acolhimento	CDS-PP

Desta forma, submeto, assim, a V. Ex^{as}, as considerações seguintes:

I. O contexto legislativo e histórico

1. Todas as crianças precisam de colo.

De muito colo.

Mesmo contra a opinião de muitas avós que, do alto das suas experiências maternas e avoengas, vão opinando que colo a mais faz mal.

É da natureza humana a inevitabilidade da necessidade de vinculação segura.

A um outro.

¹ O autor do Parecer não acata o novo Acordo Ortográfico de 1990.

² As opiniões veiculadas neste Parecer são do autor, não sendo resultado de qualquer reflexão conjunta no Centro de Estudos Judiciários, só vinculando, pois, o primeiro, não vinculando também a equipa directiva do CEJ.

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

A alguém que tem de ser capaz de amar e cuidar de uma criança como ela merece, de acordo com os cânones expostos nas Magnas Cartas da infância, todas iluminadas pelo espírito generoso e terno da Convenção dos Direitos da Criança, aprovada pela ONU em 1989 e logo ratificada pelo Estado Português no ano seguinte, fazendo, assim, e por isso, parte do cotejo de legislação que pode e deve ser directamente aplicada a todas as crianças portuguesas ou residentes em Portugal.

Na promoção de direitos e na protecção da criança deve ser dada prevalência às medidas que a integram numa família - ou seja, na actual alínea h) do artigo 4º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP, doravante) já não se fala «na sua família», mas apenas em «família», seja ela qual for (dando-se aqui o primado de uma família em detrimento do acolhimento residencial).

O princípio da prevalência da família terá que ser entendido não no sentido da afirmação da prevalência da família biológica a todo o custo, mas sim como o assinalar do direito sagrado da criança à família, seja ela a natural (se for possível, devendo, neste campo, o Estado ser capaz de acompanhar as famílias biológicas, ajudando-as a superar o perigo em que vivem as suas crianças), seja a adoptiva, reconhecendo que é na família que a criança tem as ideais condições de crescimento e desenvolvimento e é aquela o centro primordial de desenvolvimento dos afectos.

De facto, nem sempre a biologia é sinónimo de vinculação. O sangue não é uma sina para a vida. E assim, por vezes, haverá que entregar uma criança ao laço adoptivo, completamente similar ao biológico, a partir do momento em que existe uma sentença judicial constitutiva da providência tutelar cível em causa - a adopção.

E quer numa quer noutra, os pais vão ter de ser adoptados pelo filho que lhes foi entregue pela placenta ou por vontade soberana de um juiz - e, como diz Laborinho Lúcio, que bom seria que todos os filhos fossem adoptados, até os biológicos!

Mas uma criança pode viajar para o colo de outras pessoas sem ser pela adopção - existem outros caminhos, menos radicais, que podem até coexistir com alguma parte do exercício das responsabilidades parentais ainda nas mãos da progenitura biológica.

E esses caminhos são trilhados pela legislação portuguesa - podemos estar a falar de limitações do exercício das responsabilidades parentais, de tutelas, de apadrinhamentos civis ou de medidas de promoção e protecção, estas à luz da LPCJP, datada de 1999 mas revista, em grande espectro, em 2015.

2. O acolhimento familiar de crianças está previsto como uma das medidas protectivas aplicáveis pelas Comissões de Protecção e pelos Tribunais aquando da constatação de que uma criança está em perigo, lido sob a égide do artigo 3º, n.º 2 dessa lei.

E sabemos que este é um momento charneira neste país - **a lei quer que as crianças até aos 6 anos vivam em famílias de acolhimento se tiverem de ser**

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

separadas de seus pais, de forma provisória, assim o ditando o n.º 4 do artigo 46º da LPCJP.

Temos lei, temos norma, queremos acção!

Neste momento, na Irlanda, 65% das crianças retiradas às famílias estão em famílias de acolhimento, 25 a 27% em famílias alargadas, 8% a 10% em acolhimento residencial.

Há 15 anos estava como nós!

Em Portugal, há uns anos, os parentes deixaram de poder funcionar como família de acolhimento.

Os outros países do chamado mundo desenvolvido reconhecem a família alargada como uma maneira de providenciar cuidados a crianças que não podem estar com a família imediata.

Se Portugal quer subir à primeira liga tem de considerar formas de valorizar mais os laços familiares, de pensar em formas de apoiar familiares que estão dispostos a acolher crianças que não podem estar com a família mais próxima.

Paul McDonald foi só um entre 700 delegados de 45 países que se encontraram na conferência bienal da EUSARF, a Associação Científica Europeia para o Acolhimento Residencial e Familiar de Crianças e Jovens, cujo congresso bienal juntou no Porto, entre 2 e 5 de Outubro, centenas de investigadores/professores, técnicos e estudantes (estive lá!).

Indignou-se como nenhum outro com a quantidade de crianças que Portugal tem a crescer em lares de infância e juventude e escreveu um manifesto que foi apresentado no encerramento da Conferência no dia 5/10/2018, e que seguiu, penso, para o Governo e para o Presidente da República.

Serviu para algo?

Os dados relativos ao CASA 2017 foram conhecidos no passado dia 20/11/2018, com um atraso considerável.

Onde está a regulamentação da medida de acolhimento residencial, em falta desde 1/1/2001?

E o que foi dito pela tutela de que o Acolhimento Familiar ficará congelado até haver forma de monitorizar a fiscalização destas famílias?

Perguntas para as quais não tenho resposta (como se estivesse a ser feita uma eficaz fiscalização do acolhimento residencial entre nós!).

Para mim, é dilacerante saber que existem 7553 crianças acolhidas em terreno residencial, existindo apenas 178 famílias de acolhimento.

Foi dito que o número de famílias de acolhimento só será aumentado quando existirem meios. Esqueceram-se, porém, de explicar que a inexistência desses mesmos meios resulta do não investimento neste processo (o mesmo se poderá dizer do Apadrinhamento Civil que existe desde 2008 mas que nunca viu um esforço estatal sério de explicação do instituto ao mundo).

Eu sei que uma Família não é uma VAGA, sendo antes um PERFIL – é certo que há que ser criterioso na escolha da melhor Família de Acolhimento para que nada falhe. Há muito trabalho pela frente, pois então!

Não vale é DESISTIR, como é aquilo que o Estado está a querer fazer...

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

Deve agir de imediato, começando paulatinamente pelos mais pequeninos, aqueles relativamente aos quais é pacífica a doutrina científica em considerar ser um crime de lesa-infância a sua residencialização, por muito boa que seja a Casa de Acolhimento.

Dar pequenos passos, regulamentar sabiamente a LPCJP neste jaez, aproveitar as mais-valias de experiência nortenhas de sucesso, olhar para as outras IPSS que estão prontas para avançar...

Não é preciso congelar a medida com a desculpa de que não há meios humanos para a monitorizar.

É necessário dar um passo civilizacional, entregando uma chance às crianças de não se verem condenadas à tristeza e de crescerem numa família que as motive, as estimule e as guarde.

Isto é pedir muito?

3. Temos por assente que é FUNDAMENTAL para uma criança o direito de viver numa família como privilegiada forma de realização pessoal e de consolidação da sua autonomia crescente – a criança cada vez mais tem direito ao convívio com quem a ama verdadeiramente, merecendo vincular-se a adultos de referência afectiva para si, sejam progenitores, sejam outros seres que tenham um significado relevante na sua vida e que povoem os seus afectos e a sua margem de ternura, mesmo que não seja para sempre.

Existe uma clara evidência científica que expõe as graves desvantagens da institucionalização.

Muito embora as instituições para crianças em perigo tendam a fazer um esforço de melhoria do seu funcionamento (onde deve sempre existir um claro contexto emocional), não é menos verdade que continuam a ser instituições.

Como me ensinou o meu querido amigo, o psicólogo espanhol Jesus Palácios, *«nós, os humanos, somos feitos de uma matéria que, na infância, necessita atenção individualizada, de compromisso pessoal, e da presença e disponibilidade de boas figuras de afecto»*.

Esta medida do acolhimento familiar apresenta imensas vantagens e benefícios em relação ao acolhimento residencial, como por exemplo, o permitir à criança/jovem a vivência numa família estruturada e equilibrada, em oposição ao acolhimento residencial onde, inevitavelmente, as relações individualizadas ficam seriamente comprometidas e onde não existe um modelo familiar que a criança/jovem possa vivenciar e modelar-se; mas sim um modelo institucional, com enorme rotatividade de cuidadores, rotinas e actividades (quase) sempre de carácter grupal e onde o espaço íntimo – pessoal e relacional – é bastante difícil de ser promovido.

Os Direitos Humanos e os Direitos das Crianças devem estar na base da eliminação do acolhimento de longo prazo para crianças, particularmente em idades precoces (numa 1ª fase, com idade inferior a 3 anos).

Os dados da evidência científica vêm corroborar a importância desta questão.

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

Devem ser adoptadas, com carácter de urgência, estratégias e sistemas para prevenir e responder à colocação residencial das crianças pequenas, entendidas como forma de violação institucional dos direitos humanos.

Quando se esgotou a resposta na família biológica, junto dos pais, e a situação de grave perigo se mantém para a criança, deverão ser protegidos os direitos da criança assegurando que poderá viver numa família de substituição.

Um estudo de 2014 da ONU sobre a Violência contra as Crianças claramente indica que deve ser favorecido o acolhimento familiar em todas as situações de retirada da família biológica, e que, no caso das crianças até aos 3 anos de idade, deverá ser a única opção.

Os benefícios de manter as crianças pequenas com famílias são incontestáveis no que diz respeito à sua saúde, desenvolvimento e felicidade, e que são a concretização do melhor interesse da criança – e nunca é demais lembrar que cada ano de institucionalização de uma criança equivale à perda de 4 meses de desenvolvimento.

Todos somos, **no fundo, 3-1-3: essenciais ao nosso equilíbrio emocional são os primeiros três (3) meses do primeiro (1) de três (3) anos da nossa vida...**

4. É notório que o paradigma do ACOLHIMENTO FAMILIAR mudou em 2015.

Tal medida era prevista na letra original da lei que aprovou a LPCJP (Lei n.º 147/99, de 1/9) em três normativos:

Artigo 46.º Definição	
	<ul style="list-style-type: none">• 1. O acolhimento familiar consiste na atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, visando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral.• 2. Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se que constituem uma família duas pessoas casadas entre si ou que vivam uma com a outra há mais de dois anos em união de facto ou parentes que vivam em comunhão de mesa e habitação.
Artigo 47.º Tipos de famílias de acolhimento	
	<ul style="list-style-type: none">• 1. Podem constituir-se famílias de acolhimento em lar familiar ou em lar profissional.• 2. A família de acolhimento em lar familiar é constituída por pessoas que se encontrem nas situações previstas no n.º 2 do artigo anterior.• 3. A família de acolhimento em lar profissional é constituída por uma ou mais pessoas com formação técnica adequada.
Artigo 48.º Modalidades de acolhimento familiar	
	<ul style="list-style-type: none">• 1. O acolhimento familiar é de curta duração ou prolongado.• 2. O acolhimento de curta duração tem lugar quando seja previsível o retorno da criança ou do jovem à família natural em prazo não superior a seis meses.

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

- 3. O acolhimento prolongado tem lugar nos casos em que, sendo previsível o retorno à família natural, circunstâncias relativas à criança ou ao jovem exijam um acolhimento de maior duração.

Em 2015 (por força da revisão da LPCJP levada a cabo pela Lei n.º 142/2015, de 8/9), procedeu-se à revogação dos artigos 47º e 48º, tendo-se dado a seguinte nova redacção ao artigo 46º:

Artigo 46.º **Definição e pressupostos**

- 1 - O acolhimento familiar consiste na atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, proporcionando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral.
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se que constituem uma família duas pessoas casadas entre si ou que vivam uma com a outra há mais de dois anos em união de facto ou parentes que vivam em comunhão de mesa e habitação.
- 3 - O acolhimento familiar tem lugar quando seja previsível a posterior integração da criança ou jovem numa família ou, não sendo possível, para a preparação da criança ou jovem para a autonomia de vida.
- 4 - Privilegia-se a aplicação da medida de acolhimento familiar sobre a de acolhimento residencial, em especial relativamente a crianças até aos seis anos de idade, salvo:
 - a. Quando a consideração da excecional e específica situação da criança ou jovem carecidos de protecção imponha a aplicação da medida de acolhimento residencial;
 - b. Quando se constate impossibilidade de facto.
- 5 - A aplicação da medida de acolhimento residencial nos casos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior é devidamente fundamentada.

Como se vê, há que regulamentar esta nova medida, na medida em que o seu figurino foi alterado em 2015, não estando adaptada a este novo figurino a regulamentação vigente sobre a medida de acolhimento familiar, levada a cabo pela Lei n.º 11/2008, de 17/1.

Note-se como foram revogados os artigos 47º e 48º que desenhavam os tipos e as modalidades de acolhimento familiar.

Constato, pois, que estas propostas de revisão de tal diploma regulamentador não abrangem o cerne da medida, apenas tocando em medidas de carácter social, fiscal e laboral que tornem mais atractiva a adesão pelos candidatos ao estatuto de acolhedores familiares.

Está, pois, por fazer essa completa regulamentação, vendo eu com bons olhos a aprovação de novo diploma regulamentador da medida, revogando-se *IN TOTUM* o vigente 11/2008.

Fala-se em injustiças que podem e devem ser desde já corrigidas e «que não se compadecem com o longo período de espera pela desejada nova

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

regulamentação da lei³» (cfr. exposição de motivos do projecto de lei n.º 913/XIII (3ª) - PSD).

II. O DIPLOMA A ALTERAR

O DECRETO-LEI n.º 11/2008, de 17/1

Vejamos os artigos visados neste conjunto de iniciativas legislativas, acrescentando-se à frente de cada normativo o nome dos partidos que propõem tais revisões:

OS EXISTENTES:

- **Artigo 14º (PAN)**
 - Esta distinção que é feita entre o exercício do acolhimento familiar a título de actividade profissional ou não profissional tem de ter um sustentáculo no diploma a rever;
 - Note-se que na letra do revogado artigo 47º existiam famílias de acolhimento em lar familiar OU em lar profissional, tendo-se revogado tal normativo, presume-se, com a ideia de que a sua matéria – e a do artigo 48º- deveria apenas constar da regulamentação e não da lei geral;
 - O diploma a rever continua a falar em lar familiar/lar profissional, ficando por perceber onde cabe agora esta distinção que é proposta pelo PAN: a ideia de alteração proposta parece-me que se prende com uma questão tributária e visa eliminar a actual nomenclatura de “actividade secundária” para não permitir agravamento de tributação, pelo acolhimento familiar (também visa uma harmonização com a proposta que fazem para o artigo 20º, relativa à

³ Diga-se que em rigor não estamos perante uma «nova regulamentação da lei» mas apenas de uma nova regulamentação do «regime de execução do acolhimento familiar, medida de promoção dos direitos e de protecção das crianças e jovens em perigo prevista na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º e no artigo 46.º do anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro».

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

forma como se compensa a Família de Acolhimento que tem esta função como actividade profissional ou não).

- Por força da revogação do antigo artigo 47º, foram tacitamente revogados os artigos 9º e 15º do diploma regulamentador.
 - Ora, «acolhimento em lar profissional» não me parece que seja o equivalente a «Família de Acolhimento que exerce a actividade como actividade profissional».
 - O que a proposta pretende é estabelecer duas categorias de Famílias de Acolhimento - as que fazem disso actividade e as que o fazem sem carácter de regularidade, não visando desse labor retirar o seu sustento.
- **Artigo 20º (PSD, CDS e PAN)**
 - **Quanto ao PAN:**
 - Esta distinção que é feita entre o exercício do acolhimento familiar a título de actividade profissional ou não profissional tem de ter um sustentáculo no diploma a rever;
 - Note-se que na letra do revogado artigo 47º existiam famílias de acolhimento em lar familiar OU em lar profissional, tendo-se revogado tal normativo, presume-se, com a ideia de que a sua matéria – e a do artigo 48º- deveria apenas constar da regulamentação e não da lei geral;
 - O diploma a rever continua a falar em lar familiar/lar profissional, ficando por perceber onde cabe agora esta distinção que é proposta pelo PAN;
 - O PAN pretende manter a distinção entre retribuição e subsídio, a primeira para a FA profissional e segunda para as outras. Em termos tributários, fará toda a diferença tal distinção.
 - **Quanto ao PSD:**
 - Argumenta-se ser mais justo socialmente haver a junção da retribuição mensal pelos serviços prestados no subsídio a atribuir a cada criança e jovem acolhido;

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

- Da redacção da proposta poderia pensar-se estar cogitado o desaparecimento da alínea e) do n.º 3 do citado artigo, transformando-se tal e) em d);
- Contudo, da nova redacção proposta para os artigos 35º, 39º, 41º e 43º parecem afinal querer manter os dois subsídios – a actual alínea d), que de «Retribuição mensal pelos serviços prestados, por cada criança ou jovem» passa a «subsídio mensal pelo acolhimento de cada criança ou jovem», e a actual alínea e) - «Subsídio para a manutenção, por cada criança ou jovem» - é mesmo isso que se pretende? Não se confundem as duas expressões? O que quer dizer a alínea d) de diferente da e)?
- Quanto ao CDS:
 - Os 3 – n.ºs 5, 6 e 7 - novos números do artigo (o actual n.º 5 passaria a 8):
 - Parecem correctos e de melhor coerência e lógica legislativa a colocação destas matérias neste artigo 20º, que fala em direitos das FA, e já não as colocando nos «propostos» (pelas outras forças partidárias) nos novos artigos 44º-A, 44º-B e 44º-C;
 - Questão - os apoios sociais propostos no nº 7, como se tratando de subsídios, acrescem aos da al. e)?
- Artigo 21º (PSD)
 - Coerente com a proposta de revisão do artigo 20º.
- Artigo 35º (PSD)
 - Coerente com a proposta de mudança de nomenclatura do «subsídio/retribuição» sugeridos na nova letra do artigo 20º;
 - O n.º 2 apresenta-se de particular importância e da mais elementar justiça.
- Artigo 36º (PSD e PAN)
 - No n.º 1, alínea a), acrescenta-se agora «1º escalão do abono de família» – aplaude-se.
 - O projecto do PAN acrescenta um n.º 6, que também aplaudo pelas razões apostas na sua completa exposição de motivos.
- Artigo 37º (PSD)

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

- A revogar de forma coerente com a proposta de revisão dos artigos 20º e 21º.
- **Artigo 39º (PSD)**
 - Coerente com a proposta de mudança de nomenclatura do «subsídio/retribuição» sugeridos na nova letra do artigo 20º.
- **Artigo 41º (PSD)**
 - Coerente com a proposta de mudança de nomenclatura do «subsídio/retribuição» sugeridos na nova letra do artigo 20º.
- **Artigo 43º (PSD)**
 - Coerente com a proposta de mudança de nomenclatura do «subsídio/retribuição» sugeridos na nova letra do artigo 20º.
- **Artigo 44º (PS)**
 - Mantém o mesmo conteúdo essencial do normativo vigente, embora adaptando a sua redacção aos «novos» 44º-A, B e C;
 - De aplaudir o proposto n.º 2 pelas razões avançadas na exposição de motivos.

OS NOVOS:

- **Artigo 44º-A (PSD, PS e PAN)**
 - Deduções à colecta (o PAN coloca esta matéria no 44º-B) – todos concordantes aqui (de aplaudir a medida).
- **Artigo 44º-B (PS e PSD)**
 - Direitos Laborais (o PAN coloca esta matéria no 44º-A) – todos concordantes aqui (de aplaudir a medida).
- **Artigo 44º C (PS)**
 - Coerente com a sua proposta de revisão do artigo 44º;
 - Pergunto é se não seria de incluir esta matéria no n.º 2 do (seu) proposto artigo 44º, tornando-se assim redundante esta alusão em normativo autónomo.

III. CONCLUSÃO

PARECER sobre a revisão do regime do acolhimento familiar

Aguardamos, com muita expectativa, o profícuo e otimizador trabalho a efectuar por esta Comissão, esperando que se regule, brevemente, **a fundo** a medida de acolhimento familiar, adaptando-a ao novo paradigma saído da revisão de 2015, de preferência em diploma que revogue o DL 11/2008, fazendo nascer um novo.

Tudo o que constituir incentivo para que famílias ou pessoas singulares se possam inscrever com candidatos a acolhedores familiares, sob a égide da promoção e protecção, é um acto maior de protecção da criança em perigo.

E, por isso, rotulo de benéficas estas propostas de alteração, na sua generalidade.

Esta reforma proposta fica, porém, muito aquém do desejável.

Pergunto se não será de propor já a alteração do artigo 7º, retirando o impedimento relacionado com o facto de a Família de Acolhimento deste diploma não poder ter qualquer relação de parentesco com a criança.

Este impedimento contribui de modo muito efectivo para que não haja mais Famílias de Acolhimento.

*

Temos, pois, todos de estar permanentemente acordados pois é daí que vem a luz, aquela que ilumina os casarios e vigia as crianças portuguesas ou aqui residentes no seu sono.

O sistema tem a sua porção de Poder na mão, mesmo trabalhando com consensos e consentimentos bem expressos, como é o caso das CPCJ.

Mas não tenhamos ilusões - o Poder só é necessário para fazer o Mal.

E não esqueçamos o principal - para fazer todo o resto, muitas vezes, basta o AMOR (um outro nome para o afecto, um valor jurídico constitucional em Portugal)!

Porque um olhar activo e umas habilidosas mãos construtoras de desejáveis e mais do que necessárias famílias de acolhimento também podem - e são - actos de AMOR...

LISBOA, 20 DE FEVEREIRO DE 2019