

Exmo. Senhor Deputado
Feliciano Barreiras Duarte
Presidente da X Comissão de Trabalho e Segurança Social

Venho por este meio enviar a minha pronúncia escrita sobre os diplomas Projeto de Lei nº 873/XIII/3ª, Projeto de Lei nº 913/XIII/3ª, Projeto de Lei nº 1012/XII/4ª e Projeto de Lei nº 1018/XIII/4ª, no âmbito da discussão e votação na especialidade de iniciativas legislativas que visam a alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar.

Agradecendo a oportunidade que me é dada de contribuir para a revisão do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, e manifesto a minha disponibilidade para colaboração ulterior que lhe pareça pertinente,

Com os meus melhores cumprimentos,

Maria Acciaioli Barbosa Ducharne
Grupo de Investigação e Intervenção em Acolhimento e Adoção
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
Universidade do Porto
Portugal
abarbosa@fpce.up.pt
telemóvel: +351 917 811 020



Pronúncia escrita sobre os diplomas Projeto de Lei nº 873/XIII/3ª, Projeto de Lei nº 913/XIII/3ª, Projeto de Lei nº 1012/XII/4ª e Projeto de Lei nº 1018/XIII/4ª, no âmbito da discussão e votação na especialidade de iniciativas legislativas que visam a alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar

A presente pronúncia responde a um convite endereçado pelo Senhor Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social da Assembleia da República Portuguesa, Deputado Feliciano Barreiras Duarte e refere-se aos Projetos de Lei nºs 873/XIII/3ª, 913/XIII/3ª, 1012/XII/4ª e 1018/XIII/4ª, apresentados por deputados, respetivamente do PS, PSD, PAN e CDS-PP, com objetivo de alterar o Decreto-lei nº 11/2008 de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar. Por conseguinte, a seguinte pronúncia incluirá um breve comentário a cada uma das propostas apresentadas, aos quais se seguirá uma apreciação sobre o que nos parecem ser as necessidades mais prementes de alteração ao referido Decreto-Lei nº 11/2008.

1. Projeto de Lei nº 873/XIII, altera o Decreto-Lei nº 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, apresentado por cinco Deputados do Partido Socialista, a 11 de maio de 2018.

Na exposição dos motivos para a alteração do referido Decreto-Lei, o presente Projeto de Lei, afirma a necessidade “de uma revisão mais aprofundada do Decreto-Lei nº 11/2008 - que a década que este leva já de vigência certamente reclama” (p.3), mas limita a sua proposta de alteração ao aditamento dos artigos 44ºA, 44ºB e 44ºC, os quais se referem, respetivamente, às “Deduções à coleta”, “Direitos laborais” e “Direito ao subsídio para a manutenção da criança ou jovem”. Estas propostas são, certamente, pertinentes e de atualidade, na medida em que acautelam certos direitos das famílias de Acolhimento e reconhecem a necessidade de uma contrapartida económica justa a um serviço essencial no sistema de proteção à criança, que, presentemente, não acontece. A defesa destes direitos essenciais das famílias de acolhimento, é reproduzida nos aditamentos propostos nos Projetos de Lei apresentados pelo PSD e PAN e abaixo comentados em maior detalhe.

Acerca desta proposta, compete-nos ainda comentar que limitada à salvaguarda de direitos específicos das famílias de acolhimento, o alcance da mesma fica muito aquém daquilo que julgamos ser necessário e urgente implementar a nível da regulação da medida de Acolhimento Familiar e que adiante exporemos. De salientar, contudo, a pertinência do nº2 do artigo 44ºB que dispõe do direito à falta ao trabalho da pessoa singular ou elemento da família de acolhimento, na data do início do acolhimento da criança.

2. Projeto de Lei nº 913/XIII (3º), altera o Decreto-Lei nº 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, apresentado pelos Deputados do Partido Social Democrata, a 6 de junho de 2018.

Na exposição dos motivos do Projeto de Lei apresentado pelo grupo parlamentar do PSD é feita referência à necessidade de ajustar o Decreto-Lei 11/2008 que regula o regime de execução do Acolhimento Familiar, às alterações introduzidas à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo pela Lei 142/2015 de 8 de setembro, nomeadamente conferindo-lhe condições de execução que munam o sistema de acolhimento português de recursos que lhe permitam responder ao estabelecido na LPCJP, a saber, a preferência do acolhimento familiar sobre o acolhimento residencial, em especial, relativamente a crianças com menos de 6 anos. No preâmbulo ao Projeto de Lei é ainda apontada a insuficiência da incidência do acolhimento familiar relativamente ao acolhimento em instituição, citando dados do Relatório CASA 2016 que indicam uma frequência de 3.2% de crianças acolhidas em famílias de acolhimento face a mais de 90% em instituição. A este respeito reforça-se que esta desproporcionalidade, apesar de contrária a todas as indicações da investigação (Dozier e colaboradores, 2014 <https://www.apa.org/pubs/journals/features/ort-0000005.pdf>) e a todas as recomendações técnicas internacionais (e.g. Conselho da Europa, <https://www.coe.int/en/web/children/alternative-care>; Assembleia Geral das Nações Unidas [https://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English\(2\).pdf](https://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English(2).pdf)) se mantem inalterada no relatório do ano seguinte, CASA 2017, publicado pelo Instituto de Segurança Social em 2018. Seria, pois, de esperar que o Projeto de Lei nº 913/XIII (3º) proposto pelo PSD incluísse alterações que de facto viabilizassem uma

desinstitucionalização (das crianças com medida de colocação), clara, firme e progressiva.

Pese embora os Deputados do PSD reconhecerem, igualmente, a necessidade de uma revisão mais aprofundada do Decreto Lei nº 11/2008, a proposta de Lei aqui apresentada também fica aquém das expectativas e, apesar de mais protetora dos direitos das Famílias de Acolhimento, a nível social, fiscal e laboral, as verdadeiras necessidades de reforma do Regime de Execução do Acolhimento Familiar ficam de fora.

Deste Projeto de Lei deve ser salientada a preocupação, tal como expressa na alteração proposta na alínea d) do nº 2 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 11/2008 de considerar o rendimento auferido pelas famílias de acolhimento não como retribuição mensal pelos serviços prestados (sujeita a imposto), mas como “subsídio mensal pelo acolhimento de cada criança ou jovem”. Esta alteração é transversal às novas redações propostas para os artigos 35º, 39º, 41º e 43º, bem como à revogação do artigo 37º. Na mesma linha de preocupação de melhoria das condições económicas de exercício da Acolhimento Familiar, o Projeto de Lei nº 913/XIII (3º) proposto pelo PSD, assegura o pagamento às famílias de acolhimento do “1º escalão do abono de família para crianças e jovens, a que acresce a bonificação por deficiência”, alínea a) do nº 1 do artigo 36º.

Em suma, o Projeto de Lei nº 913/XIII (3º) apresentado pelo PSD sendo um pouco mais abrangente na defesa justa dos direitos das famílias de acolhimento, fica ainda assim igualmente aquém da necessária reformulação do Regime de Execução do Acolhimento Familiar entendida como uma medida de proteção que visa acima de tudo a defesa do direito inalienável de toda a criança a crescer numa família.

3. Projeto de Lei nº 1012/XIII/4ª, procede à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efetiva de desinstitucionalização de crianças e jovens, apresentado pelo Deputado do PAN – Pessoas, Animais, Natureza, a 8 de outubro de 2018.

De todos os Projetos de Lei que são objeto da presente pronúncia escrita, o Projeto de Lei nº 1012/XIII/4ª, apresentado pelo PAN, é aquele que vai mais longe e

melhor atende às necessidades de reformulação do sistema de acolhimento português. Na exposição inicial de motivos que justificam o Projeto de Lei, o PAN aponta com rigor as deficiências do sistema de acolhimento português, assente numa excessiva institucionalização das crianças, contrária à Convenção dos Direitos da Criança e às orientações políticas emanadas quer da Assembleia Geral das Nações Unidas, quer da Comissão Europeia relativas a Portugal, e acarretando pesados custos económicos para o Estado. Na exposição de motivos, o PAN inclui também dados de comparação internacional onde a quase inexistência de acolhimento familiar em Portugal contrasta com a dominância do acolhimento familiar face ao acolhimento em instituição noutros países, como a Irlanda ou Espanha, culturalmente tão próximos de Portugal. A este respeito cite-se a intervenção de dois eminentes investigadores, respetivamente, espanhol e irlandês, recentemente publicada no jornal Público (<https://www.publico.pt/2018/12/12/sociedade/opiniao/criancas-portuguesas-maltratadas-familias-estado-1853533#gs.TiCoqFk1>) onde a “inaceitável realidade” da proteção infantil em Portugal é denunciada, em referencia à quase inexistência de acolhimento familiar e à total ausência de vontade por parte das entidades responsáveis, para alterar a situação a curto ou médio prazo.

O Projeto de Lei nº 1012/XIII/4ª, apresentado pelo PAN, pretende “reforçar o acolhimento familiar, promovendo uma política efetiva de desinstitucionalização de crianças e jovens” o que espera conseguir através da “atribuição de incentivos às famílias de acolhimento” (p. 5).

Mais uma vez estamos perante uma proposta insuficiente para resolução do problema de fundo do Acolhimento Familiar em Portugal. Embora de âmbito mais alargado na sua contextualização (mas não nas propostas avançadas, como se indica adiante), as propostas do PAN convergem com as propostas presentes nos projetos de Lei apresentados, quer pelo PS, quer pelo PSD, nomeadamente no que se refere aos Direitos Laborais dos elementos das famílias de acolhimento (artigo 44ºA nº 1 coincide com o nº 1 do artigo 44ºB das propostas PS e PSD), e às Deduções à Coleta (artigo 44ºB do PAN coincide com o artigo 44ºA do PS e com o nº 1 do artigo 44ºB do PSD).

De modo geral, as propostas do Projeto de Lei nº 1012/XIII/4ª, apresentado pelo PAN, procuram acautelar condições económicas satisfatórias para as famílias que se proponham acolher uma criança ou jovem com medida de colocação no âmbito da

proteção infantil. Os termos em que o PAN o faz insistem por um lado no carácter de proximidade relacional e de disponibilidade que obrigatoriamente deve existir da mãe/pai de acolhimento relativamente à criança acolhida e, por outro, na comparação com o acolhimento residencial, exigindo que o Estado/Segurança Social conceda as mesmas condições às crianças acolhidas em família que as que concede às crianças acolhidas em instituição. Pensamos que se trata de uma exigência absolutamente justa e que deve ser inteiramente apoiada nesta revisão legislativa. Da comparação de custos para o Estado entre o acolhimento de uma criança em instituição e o acolhimento em família, o PAN sublinha o grande diferencial (o custo médio mensal para o Estado, por criança, em instituição aproxima-se de 1000€, em família limita-se a 329€, sujeito a imposto [p. 4]) e apela à necessidade de uma revisão do valor pago às famílias de acolhimento, para além da fruição de outras vantagens sociais e fiscais (colocando as famílias de acolhimento no mesmo patamar de regalias que as instituições [p.5]).

Um aspeto, contudo, presente no nº 2 do artigo 44ºA, nos parece de difícil execução e, pelo menos, merecedor de maior atenção. Prende-se com a atribuição de uma licença parental à mãe e pai (da família de acolhimento) na integração de uma nova criança acolhida. Pensamos que esta situação é pouco compatível com acolhimentos de curta duração, podendo quase levar a uma licença parental vitalícia...

Um outro aspeto digno de nota e que nos parece merecedor de maior atenção e enquadramento numa proposta mais abrangente de reforma do sistema de acolhimento familiar, é a distinção feita entre acolhimento profissional e não profissional (cf. alínea f do nº 1 do artigo 14º). Desta distinção a proposta de Projeto de Lei do PAN faz derivar a diferença entre retribuição mensal auferida do exercício do acolhimento familiar como atividade profissional, e subsídio para a manutenção por cada criança ou jovem no caso do acolhimento não profissional (alíneas d) e e) do nº 3 do artigo 20º). Que possa haver a distinção entre diferentes modalidades de acolhimento familiar parece-nos uma pretensão muito pertinente, mas somos de opinião que essa distinção deve ir muito além de um aspeto pecuniário do serviço prestado e abaixo daremos nota do nosso pensamento.

Em suma, e como já tivemos oportunidade de fazer notar, apesar de motivada num mais profundo conhecimento das deficiências do sistema de acolhimento português, assente numa institucionalização massiva, o Projeto de Lei nº 1012/XIII/4ª, apresentado pelo PAN, apesar de traduzir uma nítida maior proteção dos direitos das famílias de

acolhimento, essenciais à qualificação do serviço, que a regulação do Regime de Execução do Acolhimento Familiar pretende acompanhar, tal como os Projetos de Lei anteriores, não corresponde completamente às necessidades de mudança que urge implementar em Portugal a fim de paulatinamente avançar para um sistema que melhor respeite os direitos e necessidades das crianças abrangidas pelo sistema de proteção.

4. Projeto de Lei nº 1018/XIII/4ª, 1ª Alteração ao Decreto-Lei nº 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, apresentado pelo Deputado do CDS-PP, a 25 de outubro de 2018.

Na exposição dos motivos que precede a proposta de alterações que o CDSS-PP apresenta para alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar é de salientar o reconhecimento da necessidade premente de incrementar o acolhimento familiar no sistema de acolhimento de crianças e jovens em perigo, não apenas para melhor corresponder às diretrizes de políticas internacionais ou mas sobretudo, com base na evidência científica que aponta os efeitos negativos da institucionalização, particularmente em idades precoces, no desenvolvimento da criança. Nesta linha, o CDSS-PP evoca o manifesto subscrito pelos 700 investigadores, profissionais e decisores políticos na área da proteção infantil, de 47 países diferentes, reunidos na EUSARF 2018 PORTO que exortava o governo a implementar mudanças que pusessem fim à denominada “anomalia na proteção à infância em Portugal” (<https://www.facebook.com/AcolhimentoAdocao/>).

Seria, pois, esperado que também as propostas consideradas no Projeto de Lei nº 1018/XIII/4ª, apresentado pelo CDSS-PP promovessem a desinstitucionalização da infância, através da aposta significativa no acolhimento em família. Mais uma vez, as propostas se limitam a algumas medidas de defesa dos direitos laborais e de deduções à coleta que acompanham, aliás, as propostas já discutidas nos projetos de lei apresentados pelo PS, PSD e PAN. De modo diferente destas outras propostas, o projeto de lei apresentado pelo CDSS-PP não propõe o aditamento de artigos, mas inclui o mesmo tipo de mudança na nova redação dos nºs 5, 6 e 7 do artigo 20º. Em suma, o Projeto de Lei nº 1018/XIII/4ª, apresentado pelo CDSS-PP, fica, igualmente, muito aquém daquilo que

julgamos ser necessário e urgente implementar a nível do regime de execução da medida de Acolhimento Familiar.

Necessidade de uma mais ampla reforma do Regime de Execução do Acolhimento Familiar em Portugal

A mudança de paradigma que a lei 142/2015 de 8 de setembro introduziu na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo não só traduz um maior e mais profundo respeito pelos Direitos da Criança, como obriga à revisão do regime de execução das medidas de proteção, nomeadamente da medida de Acolhimento Familiar. Os Projetos de Lei n.ºs 873/XIII/3ª, 913/XIII/3ª, 1012/XII/4ª e 1018/XIII/4ª, acima comentados, pretendem introduzir alterações ao regime de execução do acolhimento familiar, com objetivo de incrementar o acolhimento em família no sistema de acolhimento de crianças e jovens em perigo em Portugal. Tecem-se de seguida algumas reflexões a propósito da revisão do Regime de Execução do Acolhimento Familiar.

Começamos por apresentar uma reflexão global referente às propostas de mudança ao Regime de Execução do Acolhimento Familiar, que atrás se comentam, para de seguida analisar o que nos parecem ser os pontos-chave a ter em conta na regulação necessária do acolhimento familiar em Portugal.

Como se indicou, todas as propostas aqui comentadas convergem nos limites que impõem às mudanças propostas, confinando-as a compensações económicas e direitos laborais dos elementos das famílias de acolhimento. Sendo ambos os aspetos de indiscutível justiça e clara relevância, parecem-nos, contudo, não apenas muito limitados, mas sobretudo estrategicamente mal orientados.

Será a falta de apoio económico a principal explicação para a muito escassa utilização de Acolhimento Familiar em Portugal? Todas as investigações internacionais salientam que o projeto de acolhimento familiar responde a uma motivação intrínseca, ou seja, não está centrada na obtenção dos benefícios que são o único foco das propostas anteriores. As famílias de acolhimento querem acolher uma criança, como uma forma de ajudar um projeto de vida infantil, como uma forma de entrega solidária, como uma forma de contribuir ao seu bem-estar psicológico como pessoas e como família. De facto, na

avaliação da idoneidade de uma candidatura a Acolhimento Familiar, na análise das motivações dos candidatos, as motivações com ênfase em aspetos extrínsecos (rendimento económico, prestígio social) são consideradas um indicador negativo. Centrar a reforma do Acolhimento Familiar em Portugal precisamente nesses aspetos, como o fazem os Projetos de Lei aqui comentados, não parece ser a melhor estratégia, a qual dá muito mais destaque às necessidades das famílias de acolhimento do que às necessidades das crianças que necessitam desse acolhimento.

O argumento anterior não põe em questão nem a necessidade de uma adequada compensação económica às famílias de acolhimento, nem a promoção dos seus direitos laborais. Essa compensação e proteção laboral são tão justas como necessárias, sendo essencial que façam parte integrante dos Projetos de Lei do Regime de Execução do Acolhimento Familiar. No entanto, se as únicas mudanças legislativas se esgotam nessas propostas, o mais provável é que a situação do Acolhimento Familiar em Portugal continue a ser uma “inaceitável anomalia” nos próximos anos.

O essencial no Acolhimento Familiar não são as necessidades dos adultos (as quais devem naturalmente ser bem atendidas), mas as necessidades das crianças. As reformas legislativas deveriam tomar como ponto de partida a necessidade de promover uma efetiva desinstitucionalização da infância (evitando novos acolhimentos em instituição e promovendo o acolhimento em família para aquelas crianças que se encontram institucionalizadas), através de acolhimentos familiares de boa qualidade, como adiante comentaremos. Centrar as mudanças na melhoria de apoios económicos e laborais desvia o foco do núcleo do problema e transmite uma mensagem tão desadequada (reforçando motivações extrínsecas) como ineficaz para os objetivos fundamentais.

Outros aspetos substanciais a ter em conta são os que a seguir desenvolvemos. Todos eles se orientam para a abordagem de questões essenciais para o efetivo desenvolvimento do Acolhimento Familiar em Portugal, com caracter mais amplo que o alcance restrito dos Projetos de Lei acima comentados.

1. O Decreto-Lei nº 11/2008 foi estabelecido nos termos da LPCJP, na redação dada pela lei 147/99, na qual se afirmava que o acolhimento familiar era uma medida de caracter temporário, cujo pressuposto de aplicação assentava na previsibilidade do retorno da criança ou jovem à família natural. Na redação que a Lei

142/2015 lhe dá, a LPCJP, considera que o acolhimento familiar tem lugar quando seja previsível a posterior integração da criança ou jovem numa família (não obrigatoriamente a família de origem) ou, não sendo possível, para a preparação da criança ou jovem para a autonomia de vida. Esta alteração da LPCJP não é de menor importância, porque abre o período de permanência em acolhimento familiar a diferentes espaços temporais, (mais curto ou mais longo) e assume distintas finalidades (integração em família ou preparação para autonomia), justificando a definição de uma tipologia de (diferentes) acolhimentos familiares. Assim, um aspeto que nos parece importante ver consignado no Projeto de Lei que regule o Regime de Execução do Acolhimento Familiar é a distinção entre:

- (1) Acolhimento Familiar de Urgência, de curta duração, para responder a situações não previsíveis e que requerem uma guarda imediata da criança e cuja integração num ambiente familiar durante o período de estudo e diagnóstico da situação, evite a institucionalização mesmo curta da criança e que, sobretudo, se constitua numa resposta mais sensível e responsiva, capaz de lidar com a experiência traumática, dolorosa, obrigatoriamente vivida por uma criança retirada de repente do seu ambiente familiar. O Acolhimento Familiar de Urgência evita a institucionalização, favorecendo uma integração familiar imediata como trânsito a alternativas mais estáveis, em função da avaliação da situação de cada criança. Deverão ser acolhimentos de muito curta duração, nunca superior a 8 meses, para promover a transição rápida a uma medida mais estável.
- (2) Acolhimento Familiar de Curta Duração, quando se prevê o retorno da criança à sua família de origem ou quando a situação permite o encaminhamento para a adoção por outra família. Não deve prolongar-se para além de 2 anos, máximo.
- (3) Acolhimento Familiar de Longa Duração, quando não se prevê a possibilidade de retorno à família de origem, mas também não estão constituídas as condições para definir a situação de adotabilidade da criança, e se pretende defender o direito de toda a criança a crescer numa família (evitam-se assim as histórias de vida atualmente frequentes de crianças que vivem 18 ou mais anos em instituição). Trata-se de acolhimentos que se podem prolongar até à maioridade ou, em determinadas situações, mesmo

para além dos 18 anos (e.g. continuação de estudos, casos de difícil integração social).

2. Uma modificação importante introduzida pela Lei 142/2015 diz respeito à prevalência do acolhimento familiar sobre o acolhimento residencial, especialmente para crianças com idade inferior a 6 anos (nº 4 do artigo 46ª da LPCJP). Este aspeto da lei traduz o reconhecimento das consequências negativas da institucionalização precoce e segue as orientações e diretrizes internacionais que apelam à desinstitucionalização, especialmente de crianças pequenas. Esta urgência de não-institucionalização e de simultânea desinstitucionalização é maioritariamente reconhecida nos Projetos de Lei acima comentados e, de maneira mais explícita, nos apresentados pelo PAN, PSD e CDSS-PP.

Contudo, nenhum dos Projetos em análise aponta a necessária alteração do artigo 10º do Decreto-lei nº 11/2008 que diz respeito à “definição e condições” das instituições de enquadramento do acolhimento familiar. Na organização do sistema de acolhimento português, compete aos organismos de segurança social (Centros Distritais de Segurança Social e SCML, apenas para a cidade de Lisboa) a responsabilidade pelas respostas de acolhimento de crianças e jovens. Na execução de tal responsabilidade e no que diz respeito ao acolhimento residencial, os organismos de segurança social complementam as respostas que diretamente dirigem (casas de acolhimento integradas) com acordos de cooperação estabelecidos com Instituições Privadas de Solidariedade Social. Existem atualmente em Portugal, segundo dados do relatório CASA 2017 (ISSIP, 2018) 400 casas de acolhimento.

De igual modo, no que diz respeito ao acolhimento familiar, o nº 2 do artigo 10º prevê que “mediante acordos de cooperação celebrados com os serviços de segurança social, as entidades que desenvolvem atividades nas áreas de infância e juventude podem atuar como instituições de enquadramento”. A nosso conhecimento apenas uma IPSS, a nível nacional, tem atualmente um acordo de cooperação com a Segurança Social que a habilita como instituição de enquadramento de acolhimento familiar. É, pois, necessário implementar medidas que conduzam a uma alteração desta situação e que mais IPSS, habilitadas com a devida equipe técnica possam assumir-se como instituições de enquadramento de famílias de acolhimento.

Não parece ser possível promover uma efetiva desinstitucionalização, apenas com a atribuição de incentivos a potenciais famílias de acolhimento (presente de modo transversal a todos os Projetos de Lei em análise). Esse é sem dúvida um passo essencial, mas o processo de desinstitucionalização passará obrigatoriamente pela criação de novas instituições de enquadramento de acolhimento familiar, ou conversão de instituições de acolhimento residencial em instituições de enquadramento de acolhimento familiar, na rede de IPSS, uma vez que os organismos de segurança social se revelam impotentes para dar resposta às necessidades prementes do sistema de proteção à infância em Portugal.

Sugerimos, pois, que em Assembleia da República seja aprovada moção que demande o governo a estabelecer acordos de cooperação que viabilizem a criação de instituições de enquadramento de acolhimento familiar, instrumento essencial numa política que vise a desinstitucionalização de crianças. Tal medida terá, sem dúvida, que ser acompanhada com a criação no seio do Instituto de Segurança Social, de órgão dirigente e responsável, unicamente, pela medida de acolhimento familiar que defina e garanta o cumprimento de padrões de qualidade dos processos de formação, seleção e acompanhamento de famílias de acolhimento e cuja definição deverá estar consignada na Lei que define o Regime de Execução do Acolhimento Familiar.

3. A secção II do Decreto-lei nº 11/2008 diz respeito ao processo de seleção de famílias de acolhimento. Esta secção é constituída por três artigos, 17º, 18º e 19º que dizem respeito respetivamente à candidatura, avaliação e decisão, sem qualquer referencia ao processo de preparação/formação específica que as famílias candidatas ao acolhimento familiar deverão seguir, nem aos necessários apoios técnicos posteriores ao início do acolhimento, tanto para as famílias de acolhimento, como para as crianças acolhidas. Propõe-se assim o aditamento de um novo artigo que defina a obrigatoriedade de incluir no processo de seleção, um momento de formação específica inicial que prepare os futuros acolhedores para a função de acolhimento de crianças e jovens, de molde a assegurar a qualidade do acolhimento e o bem-estar das crianças acolhidas, bem como determine os apoios técnicos a assegurar durante o acolhimento. Considera-se que apenas a referencia numa alínea (b do nº 3 do artigo 20º), relativa ao direito de formação inicial encarada como um direito das famílias de acolhimento, não é garantia suficiente para a qualidade na prestação de um serviço de grande exigência, como é o acolhimento familiar.

Na mesma linha se apela a que seja bem definido o que se entende por apoio técnico e formação contínua (alínea c n.º 3, artigo 20.º) numa perspetiva de compromisso com a qualidade do acolhimento familiar.

A desinstitucionalização não assenta apenas na colocação em contexto familiar, de uma criança cujo ambiente familiar de origem não corresponde às suas necessidades desenvolvimentais. A desinstitucionalização de crianças exige que o acolhimento familiar seja de qualidade e que assegure a resposta às suas necessidades de segurança, proteção, afeto e estimulação, num ambiente de carinho e felicidade. Tal ambiente é, por natureza exigente e requer que os adultos acolhedores não apenas se sintam preparados para fazer face aos desafios do acolhimento, como se sintam devidamente apoiados por uma equipe técnica com formação adequada e disponível. Tais condições de trabalho devem, pois, estar igualmente salvaguardadas nos acordos de cooperação estabelecidos entre os organismos de segurança social e as instituições de enquadramento do acolhimento familiar. O compromisso com a qualidade dos serviços é condição essencial ao sucesso da medida.

4. No que diz respeito ao artigo 30.º que regula o início do acolhimento, sugere-se que, numa linha de cuidado com o bem-estar da criança acolhida, seja previsto um período de transição de alguns dias, que permita à criança se familiarizar com as pessoas e ambiente onde vai passar a viver, sempre que não se trate de um acolhimento de urgência. O acolhimento não consiste apenas em colocar uma criança numa família, mas em promover as melhores condições para uma boa adaptação mútua, o que exige preparação, quer das famílias acolhedoras, quer das crianças acolhidas. A colocação em acolhimento envolve uma transição importante na vida da criança, a qual implica uma adequada preparação prévia (sempre que não se trate de um acolhimento de urgência), que deve estar prevista na Lei que regula o Regime de Execução do Acolhimento Familiar.

5. No que se refere ao artigo 35.º relativo a “prestações pecuniárias” e na linha do proposto em 1 de distinção entre diferentes tipos de acolhimento, sugerimos que deve ser salvaguardada uma prestação de valor diferente, em especial para as famílias especializadas em acolhimentos de urgência, que garanta a continuidade do pagamento

de parte da prestação no período em que não acolhe nenhuma criança. Tal como um serviço de urgência, é necessário que estas famílias estejam disponíveis 24 horas por dia/365 dias por ano e tal disponibilidade deve ser compensada monetariamente. Acresce que estas famílias, chamadas a intervir sempre em situação de crise aguda, necessitam ser famílias com perfil e formação específica. Sugere-se, pois, que tais condições sejam acauteladas no Projeto de Lei que regule o Regime de Execução do Acolhimento Familiar.

Ainda, na linha da definição das “prestações pecuniárias” do acolhimento familiar, avaliamos positivamente e acompanhamos as propostas mais audazes (PSD e PAN) de concessão de vantagens sociais, fiscais e laborais efetivas, como instrumento que dignifica a qualificação do trabalho de acolhimento o qual se pauta por grande exigência, envolvimento e compromisso. Assim, e mantendo a proposta prevista no nº 1 do artigo 35º do Decreto-lei nº 11/2008 que atribui ao membro do Governo, responsável pela área do Trabalho e Segurança Social, a definição do valor a pagar pelo serviço de acolhimento familiar e sua atualização anual, propomos que para o ano de 2019 e após aprovação do Projeto de Lei que regula o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, o valor mensal por uma criança seja fixado em valores próximos do que acontece na vizinha Espanha entre 450 e 500€ (o qual, ainda assim, fica abaixo do valor mínimo que o Estado paga por criança em instituição de acolhimento generalista).

6. Finalmente, como última nota, saliente-se que ao contrário do que acontece na maioria dos países, europeus e não-europeus, na legislação Portuguesa, o acolhimento de crianças em família com grau de parentesco com a criança (e.g. avós, tios) não é reconhecido como Acolhimento Familiar, mas corresponde a um outro tipo de medida de proteção “em meio natural de vida”, designada por “apoio junto de outro familiar”. Pela similitude de procedimentos que o acolhimento em família com ou sem laços de parentesco apresenta, recomenda-se que todas as disposições definidas em Projeto de Lei que vise regular o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, se apliquem, com as devidas adaptações à situação de acolhimento em família com laço de parentesco, nomeadamente no que toca à preparação e acompanhamento destas famílias (nomeadamente através da revisão do Decreto-lei nº 12/2008). De referir que a experiência internacional de recurso ao acolhimento em família com laços de parentesco,

tem demonstrado que se trata de acolhimentos mais estáveis e duradouros (o que é uma mais-valia inestimável para a criança acolhida), mas, simultaneamente com mais necessidade de apoio técnico.

Agradecendo a oportunidade que me é dada de contribuir para a revisão do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, setor essencial do sistema de promoção dos direitos e proteção de crianças e jovens em perigo, dou conta da necessidade evidente de generalizar o Acolhimento Familiar em Portugal, de maneira urgente e progressiva, bem como manifesto a minha preocupação que os Projetos de Lei acima comentados não apenas sejam de âmbito demasiado restrito, mas estrategicamente mal orientados, envolvendo um risco sério de não alterar, substancialmente, a situação atual.

Maria Acciaiuoli Barbosa Ducharne

Maria Acciaiuoli Barbosa Ducharne

Prof. Faculdade de Psicologia e de Ciência das Educação

Investigador Principal Grupo de Investigação e Intervenção em Acolhimento e Adoção

Universidade do Porto

Porto, 14 de Fevereiro de 2019