

Exm^o Senhor
Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social,
Deputado Feliciano Barreiras Duarte

Conforme solicitado, envio anexo com o meu contributo para a apreciação das iniciativas legislativas que visam a alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar.
Estou ao dispor para qualquer esclarecimento que seja necessário.

Com os meus melhores cumprimentos,
Maria João Leote de Carvalho

CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
Interdisciplinary Centre of Social Sciences – CICS.NOVA
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - NOVA FCSH
Av. de Berna, 26 C, Ed. ID. 1069-061 Lisboa | Portugal
Tel: +351 217 908 300 | Ext. 1218 / 1488
E-mail: mjleotec@sapo.pt
www.fcsh.unl.pt | www.cics.nova.fcsh.unl.pt/



Maria João Leote de Carvalho

Exm^o Senhor
Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social,
Deputado Feliciano Barreiras Duarte

Na qualidade de investigadora do CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa, agradecemos o convite que nos foi endereçado por V. Ex.^a. para emitir parecer sobre quatro iniciativas legislativas que visam a alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar.

As mudanças registadas no sistema de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens em Portugal nas duas últimas décadas são significativas, estando refletidas aos mais variados níveis.¹ Contudo, permanecem importantes constrangimentos na execução das medidas e respostas sociais de cuidados alternativos a criança e jovens, como se pode verificar na leitura das *Observações finais sobre o terceiro e quarto relatórios periódicos de Portugal (OFTQP)*,² do Comité dos Direitos da Criança, produzidas em janeiro de 2014 relativamente aos documentos apresentados pelo Estado português em 2011. Destaca-se a preocupação do Comité sobre “o reduzido número de famílias de acolhimento e de colocações de crianças em meio familiar, bem como o recurso ainda muito generalizado à institucionalização, em particular no que toca às crianças mais pequenas (alínea a) ponto 41, OFTQP), situação que vem sendo agravada pela tendência acentuada de decréscimo na aplicação da medida de acolhimento familiar, atualmente com um número meramente residual a nível nacional.

Com base na situação identificada, o Comité dos Direitos da Criança recomendou, na última avaliação da implementação da *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança* em Portugal, que o Estado português adotasse medidas tendo em conta as *Diretrizes para os Cuidados Alternativos de Crianças*, em anexo à resolução nº 64/142 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de dezembro de 2009, nomeadamente: “*reforçar o apoio concedido às famílias biológicas para evitar as colocações fora do seio da família, reforçar as disposições em matéria de acolhimento em meio familiar, como por exemplo o acolhimento pela família alargada, em famílias de acolhimento e em sistemas de acolhimento residencial, e adotar*

¹ Carvalho, M.J.L & Salgueiro, A. (Ed.) 2018, *Pensar o Acolhimento Residencial de Crianças e Jovens*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

² Documento conjunto CRC/C/PRT/3-4, apreciado nas suas 1860^a e 1861^a reuniões, realizadas a 22 de janeiro de 2014, tendo aprovado as observações finais, na sua 1875^a reunião - vide CRC/C/SR.1875 -, realizada a 31 de janeiro de 2014.

todas as medidas necessárias para assegurar que os cuidados alternativos para crianças pequenas, especialmente as com menos de 3 anos de idade, sejam prestados em contexto familiar” (alínea a) ponto 42, OFTQP).

A revisão da *Lei de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo* (LPCJP) ocorrida em 2015 reforçou a importância do acolhimento familiar, dando cumprimento ao disposto nas normas e recomendações internacionais. No entanto, entre o texto da lei e a prática há um desfasamento. A situação atual está longe de ser positiva não estando a ser concretizada em pleno todas as mudanças operadas na Lei, requerendo-se uma reflexão mais aprofundada sobre a execução desta medida, como exposto nos quatro diplomas em apreciação.

As iniciativas legislativas agora apresentadas visam corrigir uma situação de injustiça, que se arrasta há mais de uma década, através da privação de direitos básicos às famílias de acolhimento. Urge, pois, corrigir esta situação que dificilmente se entende como tem sido tão prolongada no tempo.

Na sequência do convite de V. Exa para apresentar o nosso contributo no âmbito da discussão na especialidade dos seguintes diplomas

Projeto de Lei nº 873/XIII/3ª, da iniciativa do PS, altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, apresentado em maio de 2018;

Projeto de Lei nº 913/XIII/3ª, da iniciativa do PSD, altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, apresentado em junho de 2018;

Projeto de Lei nº 1012/XIII/4º, da iniciativa do PAN, procede à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efectiva de desinstitucionalização de crianças e jovens, apresentado em outubro de 2018;

Projeto de Lei n.º 1018/XIII/4.ª, da iniciativa do CDS-PP, 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, apresentado em outubro de 2018;

pronunciamo-nos no sentido de:

1. Na generalidade, sobre a exposição de motivos dos projetos

Todas as propostas apresentadas visam a introdução de alterações ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro que regulamenta o regime de execução da medida de acolhimento familiar com base no reconhecimento de uma lacuna que tem privado as famílias de acolhimento de um conjunto de direitos básicos no âmbito do regime fiscal, do regime laboral e de outros apoios sociais. A preocupação sobre o acentuado desfasamento entre o legislado e o vivido no terreno é a orientação prevalente nestes diplomas. Esta privação é entendida, nas quatro iniciativas, como diretamente associada à fraca adesão das famílias e comunidades à promoção desta medida de promoção e proteção. Apesar de ser crucial ultrapassar esta situação de injustiça social, só por si, a mesma não resolve o problema da fraca adesão sendo necessário repensar não só o estatuto e modalidades de famílias de acolhimento como também a estrutura, modelo e recursos que necessariamente têm de ser postos em prática visando o seu devido enquadramento e acompanhamento, dada a especial complexidade da sua execução à semelhança de qualquer outra medida de colocação no âmbito da prestação de cuidados alternativos para crianças e jovens.

Importa reforçar, que, nos termos da legislação em vigor, a mesma só pode ser aplicada a crianças e jovens identificados em situação de perigo, de acordo com a tipologia definida no artigo 3º da LPCJP, sendo questionável, neste quadro, a indicação a “crianças e jovens em risco” mencionada Projeto de Lei nº 1018. Levanta-se também a questão de se ter de atender ao pressuposto da revisão da alínea g) do nº1 do artigo 35º da LPCJP, em articulação com o introduzido com o artigo 38ºA “Confiança a pessoa selecionada para a adoção, a família de acolhimento ou a instituição com vista a futura adoção”, ocorrida em 2015, que alargou a possibilidade de execução da medida de acolhimento familiar a crianças com vista à sua futura adoção ou autonomia de vida passando-se a considerar outras situações que vão além do “facilitar sempre que possível, o regresso à sua família”, como mencionado nesta proposta.

Ressalva-se a importância de assinalar o princípio básico de as crianças poderem crescer numa família, em conformidade com a revisão concretizada à alínea h) do artigo 4º, da LPCJP, que passou a enunciar o princípio da prevalência da família nos seguintes termos: “na promoção dos direitos e na proteção da criança e do jovem deve ser dada prevalência às medidas que os integrem em família, quer na sua família biológica, quer promovendo a sua adoção ou outra forma de integração familiar estável” e que deve ser lido em articulação com o nº 3 do artigo 46º, da LPCJP, “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”.

Na mesma linha, em função da revisão da LPCJP, entende-se que as referências a “acolhimento familiar profissional” e “acolhimento em família alargada” expressas na exposição de motivos desta iniciativa se reportam à conceção dos autores da proposta para futura discussão, uma vez que não são passíveis de execução à luz da articulação da LPCJP com o disposto no

Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro. Um importante ponto de partida para o debate mais aprofundado que urge concretizar.

2. Apreciação das propostas de alteração

Da apreciação sobre as propostas apresentadas, ressalta o seguinte:

- i. **Artigo 14.º** (*Requisitos de candidatura*), alteração proposta pelo PAN relativamente à alínea f) passando a considerar o exercício do acolhimento familiar a título de atividade não profissional ou profissional
Não se afigura ter cabimento a alteração nos moldes propostos à luz da revogação do artigo 48º da LPCJP (modalidades do acolhimento) na última revisão anulando-se também o disposto no nº2 do artigo 14º relativo à natureza do acolhimento familiar como atividade profissional.
- ii. **Artigo 20º** (*Direitos das Famílias de Acolhimento*), alterações propostas pelo PSD sobre o direito das famílias de acolhimento a retribuição mensal e subsídio para a manutenção, por cada criança e jovem
À luz do atual modelo vigente no sistema de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens, concorda-se com a proposta do PSD no sentido da alteração do acolhimento familiar para uma modalidade não profissional, deixando de ser encarada como uma atividade de natureza profissional, o que justifica a nova redação da alínea d) do artigo 20º.
- iii. **Artigo 20º** (*Direitos das Famílias de Acolhimento*), alterações propostas pelo PAN sobre o direito das famílias de acolhimento a retribuição mensal e subsídio para a manutenção, por cada criança e jovem
Considerando o exposto na apreciação da proposta sobre o artigo 14º, não se concorda com a alteração proposta que vai no sentido da manutenção do acolhimento familiar como atividade profissional.
- iv. **Artigo 20º** (*Direitos das Famílias de Acolhimento*), alterações propostas pelo CDS-PP definindo os direitos atribuídos às famílias de acolhimento
A proposta de alteração com a introdução de um novo nº5, do nº 6 e do nº7 neste artigo clarifica, de modo relevante, os direitos laborais em termos de regime de faltas e licenças que famílias de acolhimento passam a usufruir num patamar em que se equipara a criança acolhida a filho, merecendo esta posição a nossa concordância. Em função da natureza atual do acolhimento familiar, coloca-se em dúvida se a expressão “*titular do contrato de acolhimento*” é a mais adequada por a mesma se reportar ao exercício desta medida como atividade profissional.
- v. **Artigo 35º** (*Prestações pecuniárias*), alteração proposta pelo PSD relativamente ao subsídio mensal de acolhimento e subsídio de manutenção.

Concorda-se com a alteração proposta e ressalta-se a importância da majoração do subsídio mensal para os casos de crianças e jovens com necessidades especiais decorrente de deficiência, doença crónica e problemáticas do foro emocional e comportamental.

- vi. **Artigo 36º (Prestações familiares)**, alterações propostas pelo PSS e PAN relativamente à identificação do escalão do abono de família

Concorda-se com a alteração proposta para a alínea a) do ponto 1 deste artigo ao tornar clara a atribuição do 1º escalão, a que acresce a bonificação por deficiência, o que releva a atribuição desta prestação social enquanto direito da criança.

Concorda-se com a introdução do nº 6 na redação deste artigo proposta pelo PAN que vai no sentido de acentuar a responsabilidade dos serviços do Estado com competência nesta matéria junto das crianças em situação de perigo colocadas à sua guarda, independentemente do tipo da medida de colocação. Tal pressuposto resulta na equiparação entre as crianças sujeitas ao acolhimento familiar e em acolhimento residencial, para efeitos de cálculo das mensalidades pagas no equipamento social e educativo que frequentem.

- vii. **Artigo 37º (Regime)**, revogação proposta pelo PSD.

Concorda-se com a revogação proposta deste artigo relativo ao regime de segurança social da família de acolhimento em resultado da sua não consideração como atividade profissional, em coerência com o modelo proposto pelo PSD que destaca o valor social desta medida.

- viii. **Artigos 39º (Conteúdo do contrato), 41º (Cessação do Contrato) e 43º (Início e Cessação da prestação)**, alterações propostas pelo PSD

As alterações propostas resultam do modelo proposto pelo PSD que tem na base a revogação do artigo 37º, referindo-se à necessidade de ajustamento da redação dos artigos supramencionados a essa mesma alteração, Centra-se na formulação do cálculo do subsídio a pagar e, concretamente, à opção a seguir quando o início ou termo do período do acolhimento familiar não são coincidentes com o início ou o termo do mês, concordando-se com as alterações agora propostas. Justificam-se as alterações propostas como prestação social que aqui se procura acentuar neste modelo reforçando o valor simbólico da medida; não se trata de uma prestação laboral, mas social.

- ix. **Artigo 44º (Gratuidade da prestação de serviço)**, alteração proposta pelo PS, relativamente à clarificação da execução do acolhimento familiar a título gratuito por pessoa singular ou família habilitada para o efeito

Na articulação com as alterações propostas analisadas nos pontos anteriores, afigura-se que esta proposta de alteração deixe de ter o devido enquadramento.

- x. **Aditamento ao Decreto-Lei nº11/2008, de 17 de janeiro – artigos 44ºA, 44ºB e 44ºC**, alteração proposta pelo PS, sobre deduções à coleta, direitos laborais e direito ao subsídio para a manutenção da criança ou jovem, *artigos 44ºA e 44ºB*, alterações propostas pelo PSD e PAN sobre direitos laborais e deduções à coleta.

Não reúne a nossa concordância a proposta apresentada pelo PS na alínea b) do nº1 do artigo 44ºA relativamente ao cálculo da dedução de forma proporcional à duração do acolhimento no ano em causa, sendo mais adequado e transparente o cálculo em função da duração do período do acolhimento apresentado na proposta do PSD, bem como se entende de especial relevância a introdução do nº2 no Artigo 44ºA feita neste último diploma. Afigura-se de relevante significado, em conformidade com as orientações que prevalecem na legislação a nível nacional sobre os direitos atribuídos ao exercício da parentalidade, a proposta do nº2 do artigo 44ºA do PAN relativamente ao alargamento dos direitos laborais ao momento da transição da criança para a família de acolhimento, um período chave para assegurar o bem estar da criança e uma maior eficácia na remoção da situação de perigo, conforme evidencia a literatura científica.

Concorda-se com as alterações apresentadas para o artigo 44ºB, com exceção do proposto para o nº2 feita pelo PS, na medida em que se configura como mais adequado na salvaguarda dos direitos da criança a proposta enunciada pelo PAN, no nº2 do artigo 44ºA. Não reúne a nossa concordância a proposta feita pelo PS no artigo 44ºC por não relevar a prestação de acolhimento familiar como prestação social, mas antes como prestação laboral, devendo manter-se a atribuição do pagamento de retribuição mensal que é conferida à família de acolhimento a par da atribuição do subsídio para a manutenção, por cada criança ou jovem, no entendimento que os dois têm fins e alvos diferentes.

Conclusão

A pertinência das iniciativas legislativas apresentadas, focadas na atribuição de direitos básicos às famílias de acolhimento, revela que muito ainda há por fazer no campo das medidas de acolhimento e no sistema, reafirmando-se, numa linha similar à orientação defendida em todas as propostas, que há necessidade de aprofundar o debate sobre estas questões na procura do cumprimento efetivo do que se encontra legislado.

Subscrevemo-nos com elevada consideração.

Lisboa, 12 de fevereiro de 2019

A Investigadora



(Maria João Leote de Carvalho)