

De: João Paulo Ferreira Delgado

Enviada: 12 de fevereiro de 2019 18:04

Para: Comissão 10ª - CTSS XIII <10CTSS@ar.parlamento.pt>

Assunto: RE: Pedido de contributo escrito sobre iniciativas legislativas que visam a alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar

Exmo. Senhor Dr. Feliciano Barreiras Duarte, Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social da Assembleia da República,

Junto se envia parecer sobre a alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar.

Espero que este contributo possa ser útil para a discussão e tomada de decisão.

Sem outro assunto, com os melhores cumprimentos

Paulo Delgado – Professor na Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto (ESEP)

Presidente do Conselho Pedagógico

Coordenador do Mestrado em Educação

Morada: Escola Superior de Educação do IPP

Rua Dr. Roberto Frias, 602

4200-465 PORTO

Telefone: +351 225 073 460 | Fax: +351 225 073 464; email: pdelgado@ese.ipp.pt



**ESCOLA
SUPERIOR
DE EDUCAÇÃO**

- PARECER -

Assunto: Projetos de Lei (PL) de alteração parcial do Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar

CDS: Projeto de Lei n.º 1018/XIII/4.ª

PAN: Projeto de Lei n.º 1012/XIII/4.ª

PS: Projeto de Lei n.º 873/XIII

PSD: Projeto de Lei n.º 913/XIII (3ª)

NOTA PRÉVIA

O parecer que se segue tem em conta os 4 PL apresentados pelos partidos acima identificados. A primeira parte consiste na análise da exposição de motivos apresentada em cada projeto. Na segunda parte, procede-se à avaliação dos conteúdos materiais das diversas propostas de alteração de artigos do Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar. Finalmente, numa terceira parte, formulam-se propostas de alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar em pontos que não foram tidos em consideração na formulação dos diferentes PL.

1. Exposição de Motivos

Nesta seção, e partindo do reconhecimento do Acolhimento Familiar (AF) como uma das medidas de colocação consagradas no sistema de proteção de crianças e jovens em perigo, evidencia-se a concordância genérica dos diversos PL relativamente a um conjunto de fatores:

- O direito de cada criança e jovem de crescer num ambiente protetor, estável e afetivo, que promova o seu bem-estar e desenvolvimento integral;
- A relevância da recente alteração da Lei de Proteção realizada em 2015, por intermédio da Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro, que determina que o AF deverá ser a medida de colocação privilegiada, especialmente para crianças até aos 6 anos de idade;
- Que esta alteração ao nível do discurso formal está de acordo com as orientações expressas em diversos documentos ou diplomas jurídicos oriundos de várias entidades internacionais;
- Que a aplicação prática, da formulação legal, está muito longe da sua concretização, face ao número de crianças institucionalizadas e colocadas em famílias de acolhimento;
- Que o recurso à institucionalização de crianças e jovens tem aumentado proporcionalmente em comparação com o recurso ao AF;

- Que a realidade das cerca de 3% de crianças portuguesas em AF nos coloca na cauda dos países da EU, ou com um modelo de desenvolvimento industrial ou pós-industrial, ao nível da taxa de desinstitucionalização;
- Que os custos para o Estado com o Acolhimento Residencial são significativamente superiores aos custos associados ao AF;
- A ausência de estratégias ao nível da política social dirigida a esta categoria de cidadãos para promover uma estratégia de implementação do AF como resposta preferencial.

Pelo exposto, os PL partilham a conclusão de que é necessário rever o conjunto de direitos e deveres que compõem o estatuto das famílias de acolhimento, proporcionando-lhe um enquadramento social, fiscal e laboral que torne mais atrativo o desempenho da sua atividade.

De facto, um sistema adequado e eficiente de apoio e de pagamento “contribui para aumentar o leque de famílias de acolhimento e, por consequência, aumenta as probabilidades de colocação para as crianças que precisam de uma família para crescer. Aumenta também a responsabilidade dos acolhedores e as tarefas ou atividades que devem cumprir, nomeadamente perante a família biológica, ao substituir uma tradição meramente assente num espírito de voluntariado por uma intervenção capaz de combinar aquela generosidade com uma ética científica e técnica (Kelly, 2000; Berridge, 1999; 2001; Corrick, 1999)” (Delgado, 2010, p.558).

2. Alterações ao Regulamento em vigor propostas nos 4 PL

Manifestamos concordância com as seguintes alterações ao quadro legal em vigor, pensadas para o **acolhimento em lar familiar**, isto é, excluindo o acolhimento em lar profissional. O acolhedor profissional, ou com um desempenho profissionalizado, exige para a sua implementação uma reflexão mais profunda e adaptações à proposta de estatuto, que a seguir se expõem, uma vez que pressupõe a constituição de uma relação laboral com a entidade pública com todas as consequências daí decorrentes, tais como direito a férias, períodos de descanso, indemnizações, etc.

2.1 Enquadramento fiscal:

2.1.1 Deduções à coleta

Atribuição à família de acolhimento do direito de deduzir fiscalmente as despesas por si suportadas e geradas pelo AF nos seguintes termos:

- Considerar a criança ou o jovem como dependente do agregado familiar no período de duração do AF (78.º-A do Código do IRS);
- Deduzir as despesas de saúde e com seguros de saúde e as despesas de educação e formação da criança ou do jovem no período de duração do AF (78.º- C e D do Código do IRS);

2.2 Enquadramento Laboral/prestação da atividade

2.2.1 Regime jurídico de faltas e licenças

Atribuição à família de acolhimento do regime jurídico de faltas e licenças para assistência à criança ou ao jovem acolhido, nas mesmas condições de prestação idêntica aos membros do agregado familiar (de acordo com o regime previsto nos artigos 49.º e a alínea e) do n.º 2 do artigo 249.º do Código de Trabalho). Deve-se considerar igualmente abrangida neste novo regime a falta ocorrida na data de início do acolhimento.

2.2.2 Remuneração da atividade - Isenção fiscal das compensações económicas recebidas

Atribuição à família de acolhimento de um subsídio mensal que englobe a retribuição pelos serviços prestados e as despesas de manutenção da criança ou do jovem acolhido, numa única prestação, isenta de tributação. O valor desta prestação deve ser aumentado face às exigências e responsabilidades associadas ao AF, uma vez que a finalidade da alteração ao Regime de Execução do Acolhimento Familiar em discussão é promover o aumento do número de famílias de acolhimento e aumentar a qualidade do

desempenho dos acolhedores. Conforme previsto no regime em vigor, o valor do subsídio mensal deve ser maior no AF especializado, quando se trate de crianças e jovens com problemáticas associadas e necessidades adicionais de suporte.

No Programa de AF da Comunidade Autónoma de *Castilla y León*, em Espanha, a compensação prevista para o AF comum tem um valor diário variável de acordo com a idade da criança e uma quantia com um teto máximo para gastos extraordinários, acima da qual se pondera o pagamento direto ao provedor. A compensação estabelecida para o AF especializado prevê igualmente um valor diário que pode chegar a ser cinco vezes maior, de acordo a idade e características da criança ou do jovem. A quantia para gastos extraordinários é semelhante à prevista para o AF comum.

Aos acolhedores deve ser aberta a possibilidade de requererem a cobertura de despesas extraordinárias relacionadas com a saúde e com a educação. Uma criança ou jovem podem necessitar, pontualmente, desse tipo de despesas, independentemente de terem problemas de conduta ou necessidades adicionais de suporte, que de outro modo acabarão por ser suportadas pelo orçamento familiar dos acolhedores.

Deve-se manter a possibilidade já existente de um desempenho gratuito da atividade, podendo a família de acolhimento ou o acolhedor prescindir do subsídio mensal referido anteriormente, sem prejuízo do exercício dos outros direitos previstos no seu estatuto. Justifica-se pelo exposto a revogação da alínea f) do n.º 1 do art.º 14º e do n.º 2º do art.º 21º do Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro.

2.3 Enquadramento social

2.3.1 Abono de Família

Atribuição à família de acolhimento do 1.º escalão do abono de família para a criança ou jovem acolhido, garantindo o acesso aos apoios sociais e permitindo, nomeadamente, o acesso ao escalão A da ação social escolar, à semelhança do que sucede no Acolhimento Residencial, em que a instituição recebe o abono de família a par do valor de participação mensal.

2.3.2 Cálculo da mensalidade a pagar no equipamento social ou educativo

Considerar a isenção de pagamento ou o pagamento de valor reduzido de mensalidade na creche e jardim de infância das IPSS e das autarquias, à semelhança do que sucede com as crianças que vivem em Acolhimento Residencial.

3. Alterações propostas ao Regulamento em vigor que extravasam as apresentadas nos 4 PL

Há outros pontos do Regime de Execução do Acolhimento Familiar que reivindicam atualização.

Uma vez que se vai proceder à alteração do enquadramento social, fiscal e laboral das famílias de acolhimento, esta seria uma oportunidade de rever igualmente outras disposições do regime atual. A reflexão baseia-se em dois artigos que foram publicados na Análise Social, Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. O primeiro foi publicado em 2010, após a entrada em vigor do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, consagrado no Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro. O segundo artigo foi publicado em 2018, em coautoria com a Dra. Eliana Gersão, após a alteração da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, por intermédio da Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro.

3.1 Substituição da designação «família natural» por «família de origem».

O legislador optou pela utilização no diploma do termo «família natural», para se referir aos familiares que tivessem a guarda de criança ou jovem e que com ele residissem. Quando a criança é retirada do seu contexto para ser colocada em Acolhimento Familiar, vive, regra geral, com os seus pais, com os dois ou com um deles, e junto dos seus irmãos, quando os tem. Vive por vezes com os seus avós, ou tios, ou no mesmo agregado com estes parentes e os seus pais. Excecionalmente, poderá viver com pessoas com as quais não partilha laços de parentesco ou encontrar-se institucionalizada, mas na maioria das situações viverá com a sua família biológica.

Por família natural entende-se o espaço de vida privado que caracteriza um grupo de pessoas que vive como uma família independentemente dos laços de parentesco que as unem, isto é, partilhando afetos, tarefas, problemas, tensões, memórias e o projeto de um futuro comum. A família natural é a que assegura as condições para garantir a promoção dos direitos e de proteção da criança ou do jovem, conforme estabelece o n.º1 do art.º 3º, papel que a família biológica ou as pessoas com quem a criança ou o jovem vivia deixaram de cumprir, conduzindo à retirada e à colocação em AF. Propõe-se, pelo exposto, que a família ou as pessoas anteriormente referidas passem a ser mencionadas como família de origem.

3.2 AF de curta e de longa duração

De acordo com o n.º 3 do art.º 46.º da atual Lei de Proteção, **o AF tem lugar quando seja previsível a posterior integração da criança ou do jovem numa família ou, não sendo possível, a preparação da criança ou do jovem para a autonomia de vida.** Ou seja, o AF não tem apenas lugar sempre que seja previsível o retorno à família natural/origem?, como prevê o Decreto-Lei n.º 11/2008. O regresso não

ocorre na maioria das colocações, de acordo com o tempo de estadia que caracteriza, no presente, os poucos casos de acolhimento familiar existentes.

O n.º 3 do art.º 46.º, acima comentado, pressupõe o acolhimento familiar de curta e de longa duração, mas será preferível recuperar a referência expressa às duas modalidades de acolhimento familiar, previstas na versão inicial da Lei de Proteção (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro). Por um lado, para afastar de vez a ideia errada de que o AF é necessariamente temporário e subordinado à possibilidade de regresso da criança ou do jovem à família de origem; por outro, para clarificar e separar as duas modalidades, que são notoriamente distintas quanto à finalidade e ao conteúdo da colocação, exigindo diferentes perfis e desempenhos da parte dos acolhedores.

O acolhimento pode constituir um contexto adequado ao desenvolvimento da criança quando lhe proporciona, no caso do AF de longa duração, um sentido de permanência e de estabilidade e um conceito de família que ela, com essa experiência, constrói, ou construirá no futuro. Não reconhecer esse papel fragiliza o estatuto e a finalidade do AF e ignora as suas potencialidades.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro, o interesse superior da criança adquiriu um novo conteúdo, uma vez que passa a incluir a continuidade de relações de afeto de qualidade e significativas, sem que isso signifique, naturalmente, o desrespeito ou menosprezo de outros interesses legítimos presentes no caso concreto, particularmente os da família de origem. Esta formulação retoma a orientação proposta no relatório da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre a avaliação dos sistemas de acolhimento, proteção e tutelares de crianças e jovens (2006), que consagrava o princípio da prevalência das relações afetivas profundas como elemento determinante na definição do interesse superior da criança.

O legislador faz prevalecer deste modo as relações afetivas que a criança mantém relativamente aos laços familiares que se caracterizam pela ausência das condições necessárias para o seu desenvolvimento.

Esta tendência é reafirmada com o aditamento da alínea g) ao art.º 4º da Lei de Proteção:

Primado da continuidade das relações psicológicas profundas — a intervenção deve respeitar o direito da criança à preservação das relações afetivas estruturantes de grande significado e de referência para o seu saudável e harmónico desenvolvimento, devendo prevalecer as medidas que garantam a continuidade de uma vinculação securizante.

O legislador reconhece, de modo inequívoco, a importância de assegurar uma vinculação segura a todas as crianças, acolhendo formalmente as evidências científicas (Bowlby, 1944; 1951; Rutter, 1991; 1995). O princípio subjacente a esta alteração não pode todavia fazer esquecer que as medidas decretadas no âmbito da proteção de crianças e jovens em perigo são tendencialmente temporárias, mantendo-se a possibilidade de regresso à família de origem, que, a confirmar-se, legitimará uma nova transição.

3.3 AF na família alargada

De acordo com o art.º 40º da Lei de Proteção, a medida de apoio junto de outro familiar consiste na colocação da criança ou do jovem sob a guarda de um familiar com quem resida ou a quem seja entregue, acompanhada de apoio de natureza psicopedagógica e social e, quando necessário, ajuda económica. Esta medida, que é classificada na Lei portuguesa como uma medida no meio natural de vida, é considerada na maioria dos sistemas de proteção dos países da EU ou com um modelo de desenvolvimento industrial ou pós-industrial como AF na família alargada (*familia extensa* na denominação espanhola, ou *Kinship Care*, na designação anglo-saxónica). Este tipo de solução tem uma expressão significativa em vários países, nomeadamente em Espanha, e teve, no passado, uma dimensão significativa no sistema de proteção português.

Dever-se-ia reconsiderar a sua classificação como uma modalidade de AF, garantindo o acompanhamento da criança ou do jovem e dos acolhedores, bem como ponderar e definir os apoios económicos, sociais, psicológicos ou de outra natureza que se poderão disponibilizar aos membros da família alargada que aceitem acolher os seus netos, sobrinhos ou irmãos.

3.4 Formação inicial das famílias de acolhimento

A formação inicial das pessoas singulares ou famílias candidatas deve decorrer no processo de seleção, e não após a declaração de idoneidade para o acolhimento, como se prevê atualmente nos artigos 18º e 19º do Regime de Execução do Acolhimento Familiar. A formação inicial deve cumprir várias finalidades: averiguar as competências dos candidatos para acolher; proporcionar-lhes informação sobre as exigências que a atividade envolve e desenvolver as capacidades pessoais e familiares para o acolhimento; proporcionar momentos de reflexão aos candidatos quanto à sua capacidade para desempenharem o papel de acolhedores e quanto à oportunidade do tempo em que se disponibilizam para acolher, face ao seu ciclo de vida familiar. Independentemente da decisão final da entidade de enquadramento, de declarar ou não a idoneidade para o acolhimento, a formação inicial deve constituir um momento de auto-seleção desenvolvido pelo acolhedor ou pela família candidata e que culminará no fim do processo com a desistência, suspensão ou confirmação da sua intenção de acolher.

Uma vez obtida a aprovação, a família de acolhimento deverá ser integrada em processos de formação contínua, para desenvolver as competências necessárias que lhe permitam proporcionar um acolhimento de qualidade. O regime de execução do AF deveria ponderar a concessão de licença laboral para a assistência a sessões de formação ou de preparação integradas no processo de declaração de idoneidade, bem como para assistência a sessões de formação contínua, após a declaração de idoneidade.

3.5 Obrigação de assegurar as condições para o fortalecimento das relações da criança ou do jovem com a sua família de origem

Não nos parece que compita às famílias de acolhimento assegurar as condições para o fortalecimento das relações da criança ou do jovem com a família natural (alínea c) do nº 1 do art. 21). Esta tarefa compete à entidade que acompanha a família de origem, a que a família de acolhimento deve somar o seu contributo, não dificultando o contacto e colaborando dentro das suas possibilidades no processo de recuperação do papel parental da família de origem, como bem se afirma, aliás, na alínea c) do art. 16º. A família de acolhimento acolhe a criança, não a sua família.

Referências:

- Bowlby, J. (1944). Forty-four juvenile thieves: their characters and home life. *International Journal of Psycho-Analysis*, 25, 19-52.
- Bowlby, J. (1951). *Maternal care and mental health*. New York: Schocken.
- Delgado, P. (2010). A reforma do Acolhimento familiar de Crianças. Conteúdo, Alcance e Fins do Novo regime Jurídico. *Análise Social*, XLV (196), 555-580.
- Delgado, P., & Gersão, E. (2018). Acolhimento de crianças e jovens no novo quadro legal. Novos discursos, novas práticas? *Análise Social*, 226, LIII (1.º), 112-134.
- Comissão parlamentar de assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias (2006), *Relatório das Audições Efectuadas no Âmbito da "avaliação dos sistemas de acolhimento, protecção e tutelares de crianças e jovens"*, Lisboa, s.n.
- Rutter, M. (1991). A fresh look at «maternal deprivation». In P. Bateson (Ed.), *The development and integration of behaviour: Essays in honour of Robert Hinde*, (pp.331-374). New York: Cambridge University Press.
- Rutter, M. (1995). Clinical Implications of Attachment Concepts: Retrospect and Prospect. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 36 (4), 549-571, DOI: 10.1111/j.1469-7610.1995.tb02314.x