



Relatório Anual de Atividades 2019



Ficha Técnica

Título

Relatório Anual de Atividades 2019

Edição

Conselho Nacional para a Adoção

Elaboração:

Conselho Nacional para a Adoção com a colaboração do Gabinete de Apoio Técnico



NOTA INTRODUTÓRIA	3
PARTE I: O CONSELHO NACIONAL PARA A ADOÇÃO	6
1. Enquadramento legal	6
2. Constituição	6
3. Competências	6
4. Organização e funcionamento	7
PARTE II: ATIVIDADES E RESULTADOS.....	8
1. Reuniões realizadas	8
2. Confirmação de propostas	9
2.1. Propostas apresentadas ao CNA por equipa proponente (distribuição geográfica)	10
2.2. Opções de encaminhamento analisadas pelo CNA.....	11
2.2.1. <i>Validação das opções de encaminhamento pelo CNA</i>	12
2.3. Crianças com proposta de encaminhamento confirmada em CNA, com integração concretizada em família adotiva, por equipa proponente	13
2.4. Famílias com proposta confirmada em CNA, em 2019, que integraram crianças por equipa de origem	18
2.5. Famílias com proposta confirmada em CNA que integraram crianças, por ordem da opção.....	18
2.6. Crianças com interrupção da integração em família adotiva comunicada ao CNA	22
2.6.1. <i>Caracterização das crianças com interrupção da integração em 2019</i>	22
2.6.2. <i>Situação subsequente das crianças com interrupção da integração em 2019</i>	24
2.6.3. <i>Interrupção da integração familiar: algumas razões indicadas</i>	24
3. Comparação da atividade do CNA no quadriénio 2016-2019.....	26
4. Comunicações de adoção de filho de cônjuge e de criança a cargo	26
5. Recomendações emitidas.....	27
6. Emissão de pareceres.....	27
7. Comunicações (denúncias/reclamações/pedidos de esclarecimento/informação)	27
8. Divulgação.....	28
PARTE III: CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPETIVAS.....	29
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	34
ANEXO 1 – RECOMENDAÇÃO AOS OSS	35
ANEXO 2 – QUADRO SÍNTESE ESTATÍSTICO ADOÇÃO NACIONAL 2019.....	38



NOTA INTRODUTÓRIA

Com o presente Relatório pretende-se dar conta da atividade do Conselho Nacional para a Adoção (CNA), entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2019, ano em que se completaram 30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança, assinada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, a 20 de novembro de 1989, e aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro, publicada no Diário da República, I Série, instrumento que constitui um marco histórico no reconhecimento da criança enquanto sujeito de direitos e, conseqüentemente, na evolução do sistema de proteção da infância.

Considerando que a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e o meio natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças, que estas, para o desenvolvimento harmonioso da sua personalidade, devem crescer num ambiente familiar, em clima de felicidade, amor e compreensão, a Convenção, logo no seu preâmbulo, reconhece a necessidade de ser garantida pelo Estado especial proteção e cuidados às crianças, nomeadamente a nível jurídico, decorrente da sua falta de maturidade e situação de maior vulnerabilidade na sociedade. Estes deveres (e direitos) assumem especial relevância quando as crianças se encontram privadas do seu ambiente familiar (ou este não cumpre a sua função, apesar do apoio prestado), comprometendo-se o Estado a tomar todas as medidas necessárias à realização dos direitos reconhecidos pela Convenção, no interesse superior da criança (primacial), de acordo com a sua legislação, onde se inclui o encaminhamento para a adoção nacional ou internacional, enquanto medida de proteção alternativa adequada (artigos 3.º, 4.º, 19.º, 20.º e 21.º da Convenção).

A adoção é um vínculo legal, de carácter definitivo e irrevogável, estabelecido entre duas pessoas por uma sentença judicial, após um período prévio de convivência e de ligação afetiva, que confere à criança privada de meio familiar a garantia do pleno exercício do direito a viver e a crescer no seio de uma família onde se sinta protegida e amada, que lhe proporcione a atenção e a resposta às suas necessidades específicas materiais e emocionais, e lhe permita desenvolver ao máximo o seu pleno potencial.

Tal como nos anos anteriores, o Relatório, que agora difundimos, encontra-se organizado em três partes, tendo sido mantida a mesma metodologia de tratamento e apresentação dos dados que o sustentam, em resultado do exercício das competências que são atribuídas ao CNA na Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro que aprova o Regime Jurídico do Processo de Adoção (RJPA), traduzidos em gráficos e quadros, de modo a permitir uma leitura fácil e rápida por parte dos interessados.

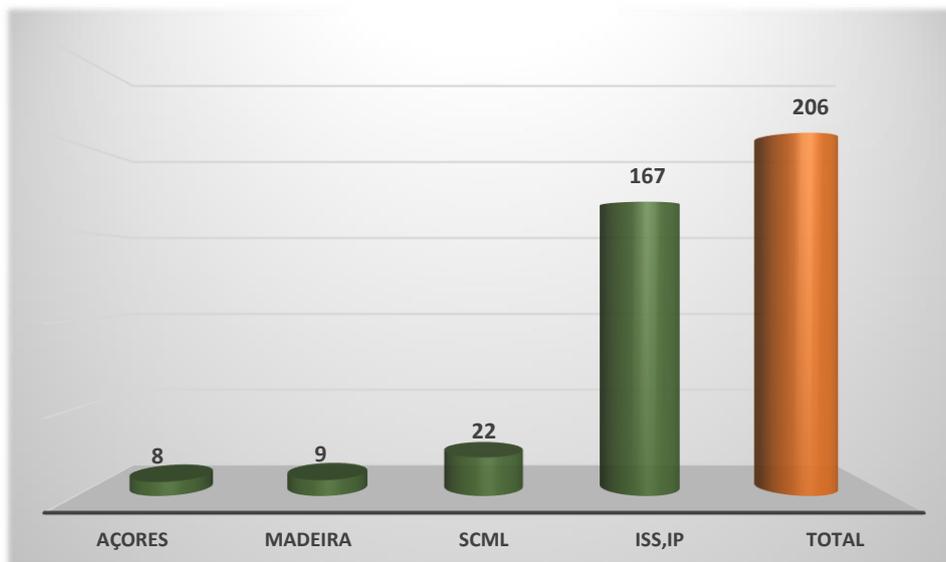
Na parte I, é enquadrada a atuação do Conselho e realizada uma sucinta abordagem do seu funcionamento. Na parte II, são reportados a atividade concreta desenvolvida e os resultados obtidos, nomeadamente, no que toca ao número de crianças que viram concretizado o seu projeto adotivo, sendo introduzido um novo indicador relativo à sua caracterização por sexo e faixa etária, à incidência das interrupções de integração familiar (igualmente caracterizada), à evolução dos dados mais relevantes, no período 2016-2019, e a nova recomendação do CNA aos organismos de segurança social que intervêm em matéria de adoção.

Finalmente, na parte III são tecidas algumas considerações decorrentes da análise realizada aos dados, procurando tirar ilações suscetíveis de contribuir para uma intervenção mais qualificada das entidades conjuntamente envolvidas, com legitimidade e competência para intervir em matéria de adoção, na promoção e proteção do direito da criança à vida privada em contexto sociofamiliar.



Na defesa do interesse superior da criança e reconhecendo a adoção como mais uma forma de constituir família e como tal fonte de relações jurídicas familiares, em Portugal, no ano de 2019, foram então decretadas sentenças de adotabilidade para 206 crianças privadas da sua família de origem e para as quais não resultaram viáveis outras alternativas familiares, com base numa avaliação (integrada e sistémica) realizada por profissionais qualificados, à luz das circunstâncias específicas de cada uma delas (gráfico 1).

Gráfico 1 – N.º de crianças com sentença de adotabilidade decretada e transitada em 2019



Fonte: OSS 2019

Gráfico 2 – N.º de crianças com sentença de adotabilidade decretada por ano (análise comparada de 2016 a 2019)



Fonte: Relatório CASA 2016; OSS 2017, 2018 e 2019

Tendo em conta a evolução registada ao longo dos últimos 4 anos, verifica-se que, no ano de 2019, aumentou ligeiramente o número de crianças em situação de adotabilidade, contrariando a tendência progressiva de decréscimo que se vinha a registar nos 3 anos antecedentes (gráfico 2).



A figura 1 ilustra os principais resultados da atividade desenvolvida pelo Conselho, no ano em apreço, o que pressupôs a realização de um conjunto de procedimentos técnicos por parte das equipas de adoção intervenientes no processo.

Figura 1 – Indicadores da atividade do CNA em 2019



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019)



PARTE I: O CONSELHO NACIONAL PARA A ADOÇÃO

1. Enquadramento legal

O Conselho Nacional para a Adoção (CNA) foi criado pela Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro, que aprovou o novo Regime Jurídico do Processo de Adoção (RJPA), tendo por escopo garantir a uniformização dos critérios e procedimentos em matéria de adoção, a nível nacional, e a colegialidade das decisões de encaminhamento das crianças em situação de adotabilidade, na concretização do seu direito a viver em família, ao bem-estar e ao pleno desenvolvimento global.

2. Constituição

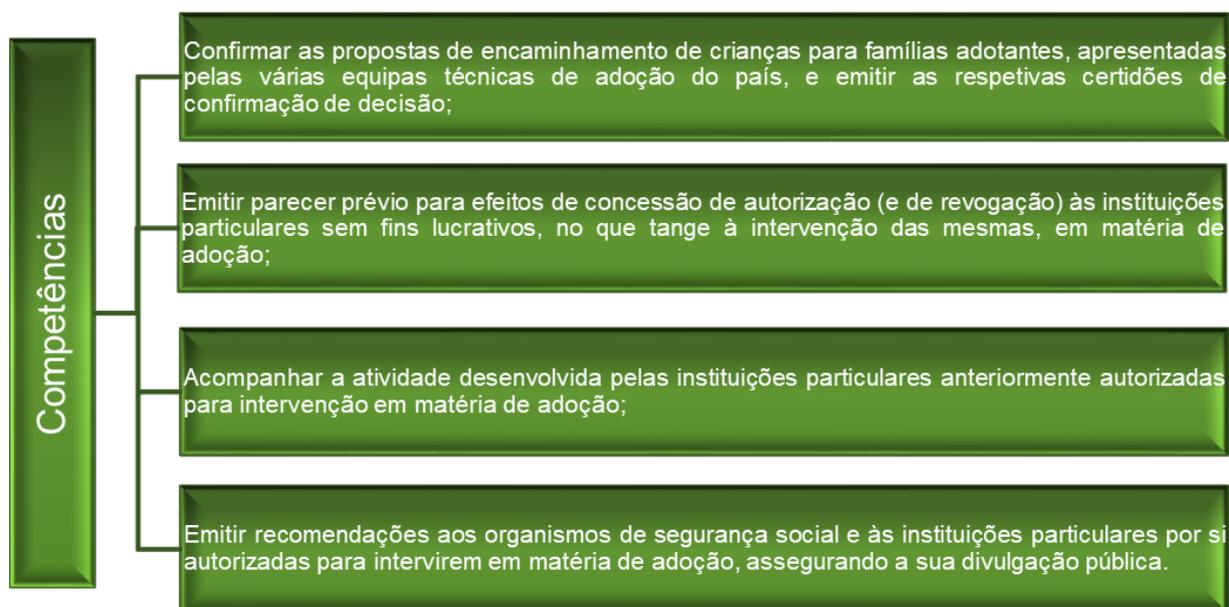


O CNA é um órgão colegial que integra um representante de cada Organismo de Segurança Social (OSS) com intervenção em matéria de adoção, nos termos do artigo 7.º do RJPA supracitado, designadamente, do/a:

- Instituto da Segurança Social, Instituto Público (ISS, IP),
- Instituto da Segurança Social dos Açores, Instituto Público Regional dos Açores (ISSA, IPRA),
- Instituto de Segurança Social da Madeira, Instituto Público da Região Autónoma da Madeira (ISSM, IP-RAM),
- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).

3. Competências

A atuação do CNA tem enquadramento no exercício das competências que lhe são conferidas pelo nº 3 do artigo 12.º do RJPA, tendo aquele órgão as seguintes atribuições:



4. Organização e funcionamento

O CNA rege-se pelas disposições constantes no seu Regulamento Interno, aprovado em reunião realizada a 10 de dezembro de 2015, e devidamente homologado pelo membro do Governo competente, para além do estipulado na Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro, reguladora da adoção, tendo iniciado funções no dia 8 de janeiro de 2016.

A coordenação deste órgão é bianual e assegurada rotativamente, por ordem alfabética, pelas entidades que o compõem, tendo estado a cargo do ISSA, IPRA pelo segundo ano consecutivo em 2019.

Compete à Coordenação do Conselho Nacional:

- Orientar as atividades do Conselho Nacional e respetivo Gabinete de Apoio Técnico (GAT) que o assiste;
- Presidir às reuniões do Conselho Nacional;
- Convocar os membros do Conselho Nacional para as reuniões e fixar a respetiva ordem de trabalhos;
- Assegurar o atempado cumprimento das atribuições do Conselho Nacional.

Nos termos do seu Regulamento, o CNA é apoiado por um Gabinete de Apoio Técnico (acima referido), constituído por elementos (a tempo parcial), com áreas de formação diversificadas, designados pelos 4 OSS, a quem compete fundamentalmente assegurar a articulação com as equipas técnicas de adoção para instrução e preparação das reuniões do Conselho e a transmissão célere das decisões tomadas.

No apoio ao seu funcionamento, em 2019, o CNA contou novamente com o suporte administrativo de um elemento designado pelo organismo que assegurou a coordenação. Não dispõe de instalações nem de meios financeiros próprios, usufruindo de equipamentos, meios informáticos e de comunicação não exclusivos.

Reúne, ordinariamente, com periodicidade quinzenal, de acordo com o plano anual previamente aprovado, e, extraordinariamente, sempre que tal seja considerado necessário pela coordenação ou por qualquer outro membro permanente, ou o volume processual assim o justifique, garantindo a celeridade dos procedimentos de confirmação.

As decisões devem ser tomadas no prazo máximo de 15 dias úteis a contar da data de receção das propostas de encaminhamento enviadas pelos serviços de adoção dos 4 OSS, sendo necessária a presença da maioria dos seus membros. Em caso de empate, o membro responsável pela coordenação tem voto de qualidade.



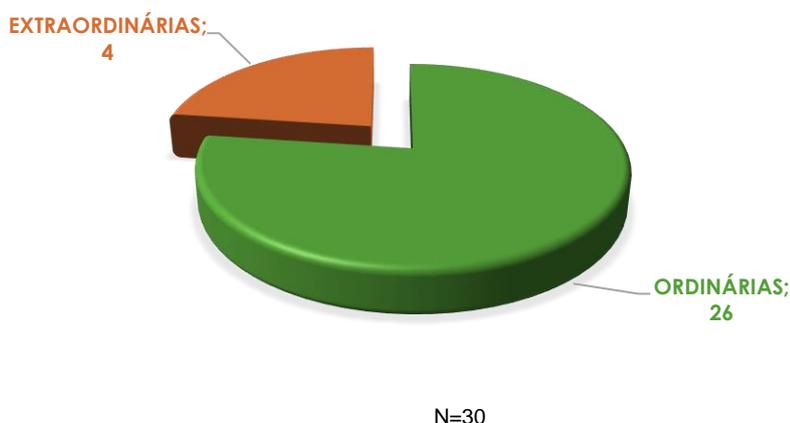
PARTE II: ATIVIDADES E RESULTADOS

1. Reuniões realizadas

Em 2019, o CNA realizou um total de 30 reuniões, 26 reuniões ordinárias e 4 reuniões extraordinárias, recorrendo às tecnologias de comunicação (videoconferência e correio eletrónico), tendo em conta a distância e a descontinuidade geográfica que separa os quatro organismos de segurança social membros do Conselho (gráfico 3).

No âmbito da sua atuação, e no que toca à relação com as equipas técnicas de adoção, para além da articulação estabelecida regularmente pelo Gabinete de Apoio Técnico, o Conselho promoveu ainda, em 3 momentos, a participação de elementos das referidas equipas em reuniões de trabalho presenciais, tendo dirigido convites aos Centros Distritais de Aveiro, Lisboa, Portalegre, Porto, Setúbal e Viseu e à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. As reuniões realizadas tiveram como objetivo criar um espaço de análise alargada e reflexão crítica conjunta sobre o encaminhamento de crianças, tendo por base o modelo necessidades da(s) criança(s)-capacidades dos/as candidatos/as, e situações de interrupção do período de integração ocorridas no ano em questão, contemplando uma visão retrospectiva e prospetiva, com vista à partilha e consolidação de conhecimentos e a contínua qualificação da intervenção, registando-se o empenho dos participantes e o desejo de prosseguir com este tipo de iniciativas.

Gráfico 3 - N.º de reuniões do CNA por tipologia de reunião



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019)



2. Confirmação de propostas

A equipa de adoção procede ao estudo de caracterização da(s) criança(s) e identifica as suas necessidades;

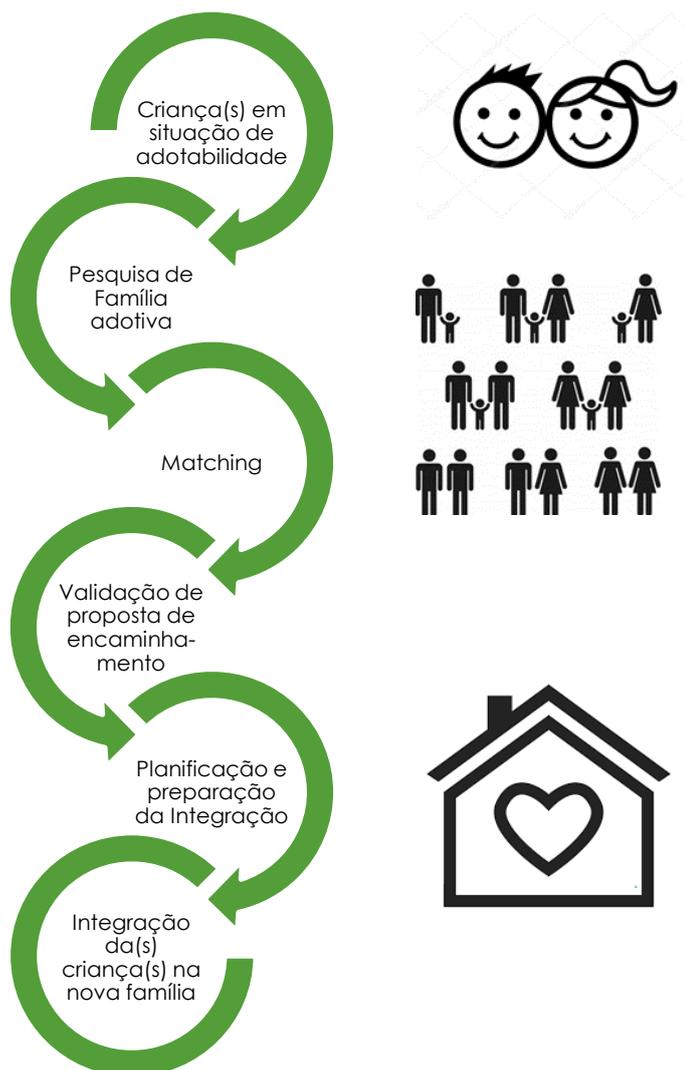
Pesquisa candidatos selecionados com as capacidades tidas como requeridas e ajustadas;

Apura as candidaturas que, objetivamente, melhor julga responderem às necessidades da(s) criança(s) concreta(s);

Elabora e apresenta ao CNA a proposta de encaminhamento;

Aceite a proposta de adoção pelos candidatos, assegura a preparação da(s) criança(s) e da família com vista à aproximação mútua;

Acompanha e avalia regularmente a integração familiar, prestando apoio técnico.



A Recomendação n.º 1/2016 do CNA, aprovada a 15 de fevereiro, estabeleceu os procedimentos a observar pelas equipas técnicas de adoção quanto à pesquisa de candidatos à adoção com vista ao encaminhamento de crianças em situação de adotabilidade para famílias adotivas, bem como os procedimentos para apresentação das propostas de encaminhamento referidas e respetiva validação pelo CNA, em cumprimento da alínea a) do número 3 do artigo 12.º do RJPA.

Decretada a adotabilidade ou recebida comunicação do Tribunal relativa ao consentimento prévio para a adoção de uma criança, a equipa técnica de adoção responsável pela concretização do projeto de adoção da criança, depois de ter estudado a situação e lançado uma «pesquisa nacional aberta», onde consultou as várias equipas responsáveis pela preparação, avaliação e seleção de candidatos à adoção, a nível nacional, e a Autoridade Central para a Adoção Internacional Portuguesa (ACAI), procede à análise das respostas recebidas. Seguidamente, e em estreita articulação com as respetivas equipas acima mencionadas, afere, com base na aplicação dos critérios definidos no Regulamento do Processo de Adoção (plasmados no Manual da Intervenção dos OSS na Adoção de Crianças) e num juízo de prognose fundamentado, as candidaturas, com disponibilidade, cujas capacidades para o exercício da parentalidade adotiva julga mais adequadas às necessidades específicas da(s) criança(s) individualmente consideradas, com vista à apresentação ao CNA de proposta de encaminhamento (submetida em documento próprio para o efeito, por correio eletrónico).

De acordo com o RJPA, o encaminhamento das crianças em situação de adotabilidade para uma candidatura, registada na Base de Dados nacional e devidamente selecionada para a adoção, e a sua concretização só podem ter lugar depois de previamente apreciado e confirmado pelo CNA, com vista a garantir a harmonização das práticas nesta matéria, o respeito pela existência de um processo formal de avaliação face ao impacto que terá no desenvolvimento futuro da criança, a colegialidade e a interdisciplinaridade das respetivas decisões, no reforço da confiança e transparência na tomada de decisões, e, finalmente, a promoção da construção de vínculos seguros e reparadores.

Caso o CNA decida confirmar a(s) proposta(s) de encaminhamento submetida(s) a apreciação, são extraídas as respetivas Certidões que, depois de assinadas, são remetidas aos organismos responsáveis pela sua apresentação e seguimento.

Caso o CNA rejeite a(s) proposta(s) apresentada(s), é também comunicada essa decisão ao OSS competente.

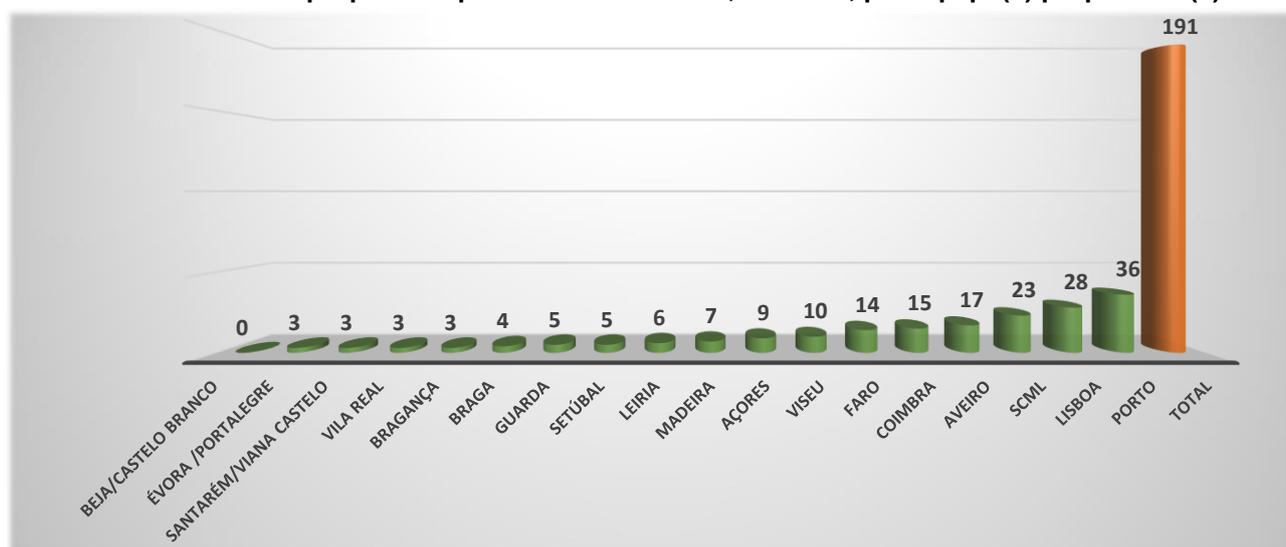
As equipas técnicas de adoção, por sua vez, enquanto responsáveis pela execução dos atos subsequentes à validação, deverão ainda comunicar ao CNA o resultado dos encaminhamentos confirmados (aceitação ou não da proposta por parte das famílias candidatas, data de início da pré-adoção e interrupção de integração ocorrida), para efeitos de monitorização das decisões. Não sendo sujeitas a confirmação do CNA, são ainda comunicadas ao Conselho, para os mesmos efeitos, as adoções de filho de cônjuge ou de criança a cargo. Os dados que se seguem descrevem a atividade do CNA neste âmbito.

2.1. Propostas apresentadas ao CNA por equipa proponente (distribuição geográfica)

No ano de 2019, foram analisadas pelo CNA 191 propostas de encaminhamento apresentadas pelas equipas técnicas de adoção responsáveis pela concretização do projeto de vida das crianças em situação de adotabilidade.

Conforme se pode observar no gráfico 4, verifica-se que os serviços de adoção que registaram maior volume processual, o Centro Distrital do Porto, o Centro Distrital de Lisboa e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, são os que se localizam em territórios de elevada densidade populacional, no litoral, assumindo especial relevância o distrito de Lisboa (26,7%), por contraponto aos distritos de Beja e de Castelo Branco (no interior).

Gráfico 4 – N.º de propostas apresentadas em CNA, em 2019, por equipa(s) proponente(s)



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).



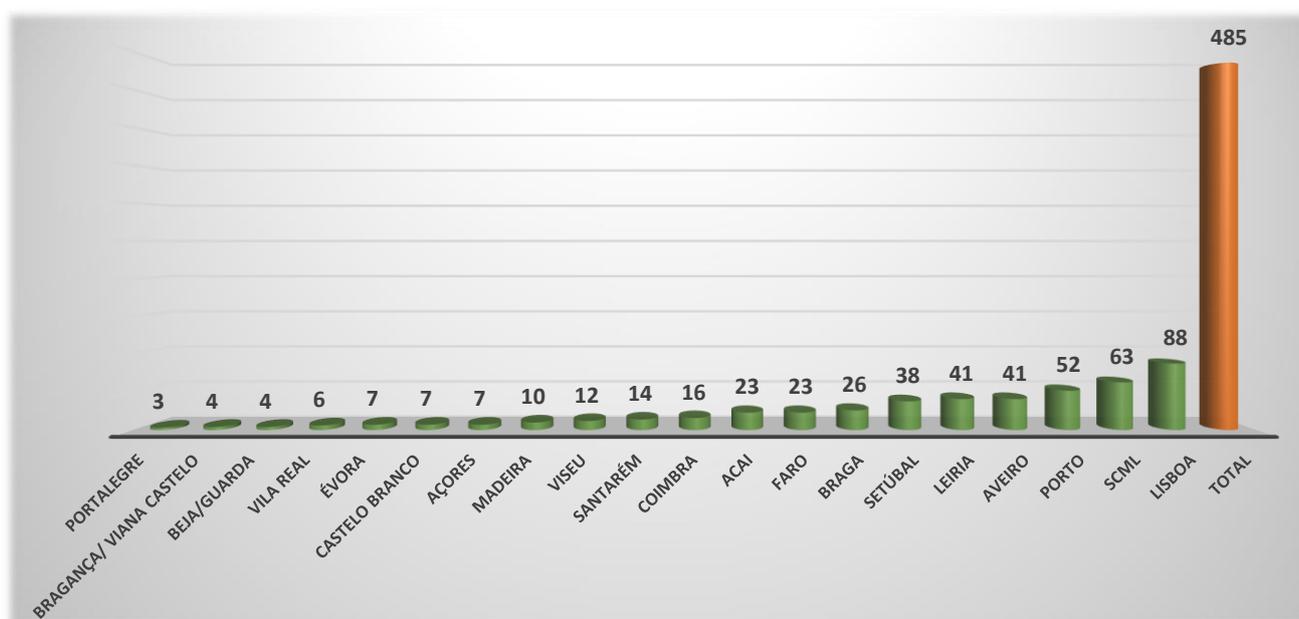
2.2. Opções de encaminhamento analisadas pelo CNA

Em 2019 e, tendo por referência as 191 propostas acima referidas, o CNA analisou 485 opções de encaminhamento (cada proposta contém entre uma a três opções de encaminhamento, devidamente ordenadas por antiguidade, garantida a idêntica adequação do emparelhamento criança(s) - família).

No gráfico 5, apresenta-se a distribuição das candidaturas que foram indicadas como opções de encaminhamento, nas propostas submetidas, por serviço(s) de origem dos candidatos, verificando-se que, embora provenientes de todo o território nacional, uma parte significativa (31,1%) das opções de encaminhamento é oriunda do distrito de Lisboa, à semelhança do que já tinha ocorrido nos anos anteriores, seguido dos distritos de Porto, Aveiro e Leiria.

De referir que o número de opções de encaminhamento não tem correspondência com o número de candidaturas propostas, já que a mesma candidatura pode ser proposta para diversas crianças e em distintas ocasiões.

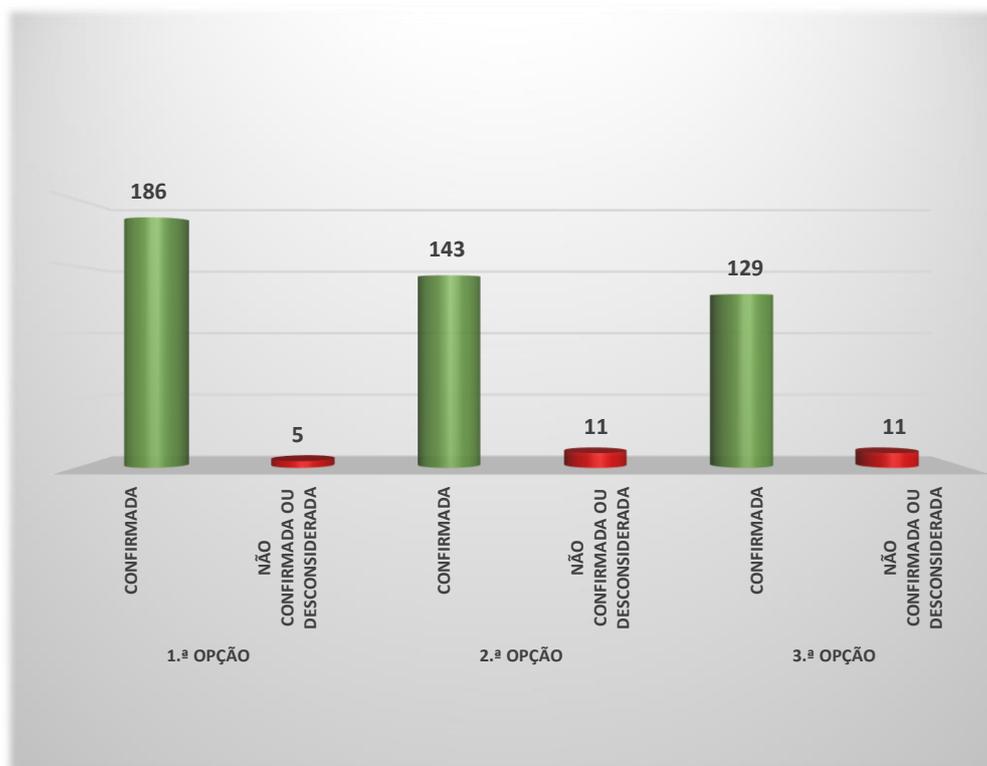
Gráfico 5 - N.º de opções de encaminhamento analisadas em CNA, em 2019, por serviço(s) de origem



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

2.2.1. Validação das opções de encaminhamento pelo CNA

Gráfico 6 - N.º de opções de encaminhamento confirmadas e não confirmadas pelo CNA, em 2019



N=485

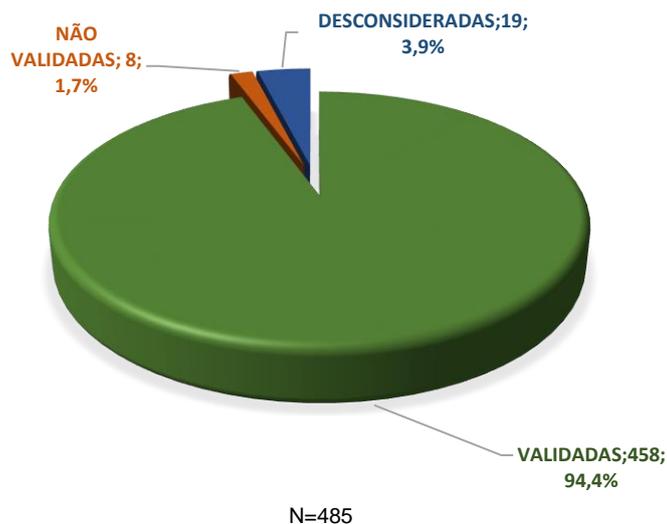
Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A (2019).

No gráfico 6, apresenta-se o número de opções de encaminhamento validadas e não validadas pelo CNA, sendo que a maioria de confirmações observada (458; 94,4%) aponta para uma elevada correspondência entre os critérios que presidem à elaboração de propostas por parte das equipas técnicas de adoção e os que subjazem à emissão de pareceres pelo CNA, o que, efetivamente, também já se verificava nos três anos antecedentes, tendo-se até registado um ligeiro aumento relativamente a 2018 (+ 1,1%). No mesmo sentido, verificou-se que o número de opções não validadas (8) diminuiu ligeiramente quando comparado com o ano anterior (- 1,7%).

O número de opções desconsideradas (19) pelo Conselho corresponde a situações em que determinada candidatura já tinha sido confirmada como primeira opção de encaminhamento para outra(s) criança(s) ou em que a indisponibilidade dos candidatos, entretanto, se veio a verificar.



Gráfico 7 – Percentagem de opções de encaminhamento analisadas pelo CNA, em 2019



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

2.3. Crianças com proposta de encaminhamento confirmada em CNA, com integração concretizada em família adotiva, por equipa proponente

Ao longo do ano de 2019, foram encaminhadas para o CNA propostas relativas a 227 crianças (mais 13 do que no ano anterior).

Como se observa na figura 2, destas 227 crianças, 89 (39,2%) pertenciam a grupos de irmãos (41 fratrias, no total), cumprindo-se o princípio orientador da não separação de irmãos, em conformidade com as recomendações emanadas pelo CNA (salvo se tal se mostrou contrário ao seu superior interesse de forma explícita e fundamentada ou inviável).



Figura 2 – Nº de crianças com proposta encaminhada ao CNA integradas em fratrias

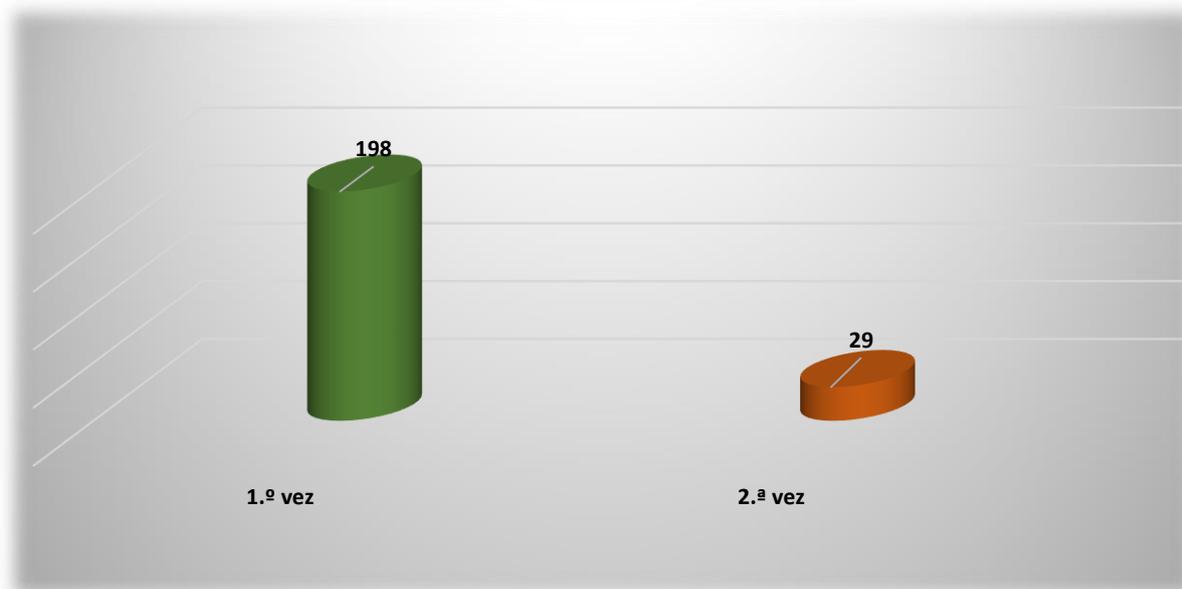


Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

Embora se tenha vindo a verificar que não corresponde à maioria das situações, como se pode constatar no gráfico 8, o encaminhamento das crianças para família adotiva pode requerer a elaboração de mais do que uma proposta para apresentação ao CNA. Este facto ocorre, designadamente, quando o emparelhamento validado não foi (sucessivamente) aceite pela(s) família(s) candidata(s), após apresentação da situação da(s) criança(s) em concreto, quando se verificou interrupção da integração familiar, estando reunidas de novo as condições para diligenciar nesse sentido, tendo em vista uma futura integração, ou quando não foi anteriormente validada pelo Conselho.



Gráfico 8 - N.º de crianças por número de encaminhamentos das propostas ao CNA



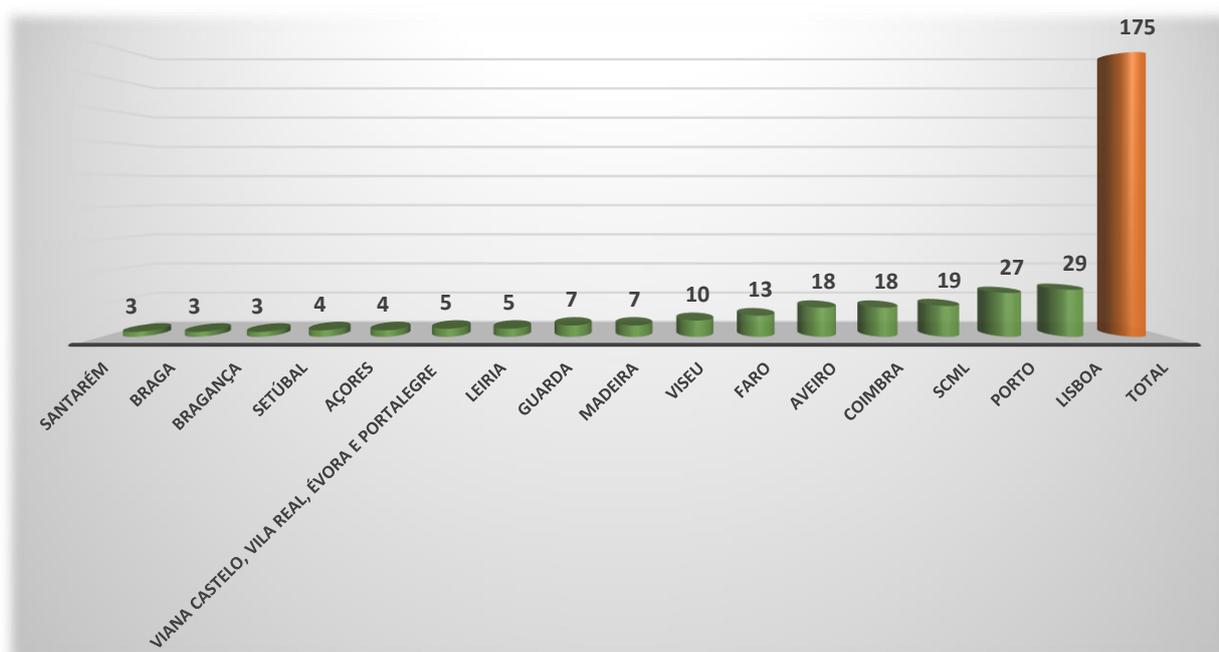
N= 227

Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

As propostas de encaminhamento confirmadas pelo CNA, no ano de 2019, vieram a traduzir-se na integração de 175 crianças em família adotiva no decurso desse mesmo ano (gráfico 9).

Para além das crianças acima mencionadas, em 2019, foram ainda integradas em família adotiva 19 crianças cujo encaminhamento tinha sido submetido a aprovação no final do ano de 2018 (transitando, consequentemente, as etapas seguintes do processo para 2019).

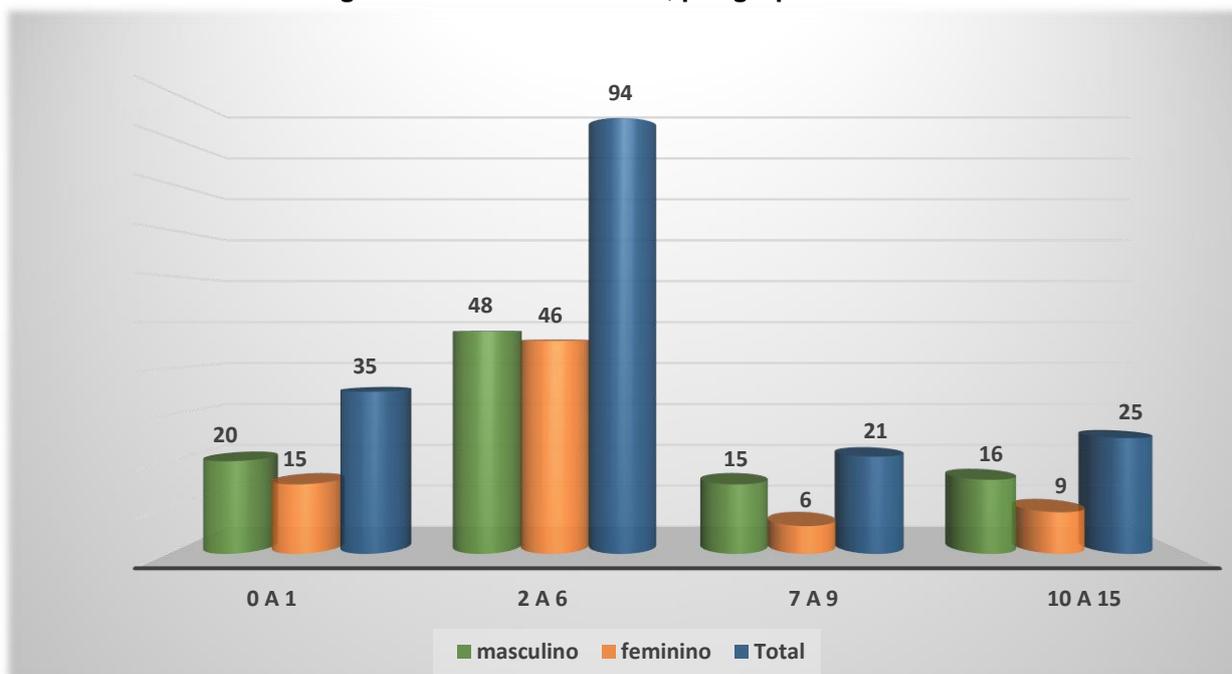
Gráfico 9 – N.º de crianças com proposta de encaminhamento confirmada em CNA, em 2019, integradas em família adotiva, por equipa(s) proponente(s)



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).



Gráfico 10 - N.º de crianças com proposta de encaminhamento confirmada em CNA, em 2019, integradas em família adotiva, por grupo etário e sexo



N= 175

Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

Da análise do gráfico 10, ressalta que 73,7% das crianças integradas em família têm idade inferior ou igual a seis anos, constatando-se um ligeiro predomínio das crianças do sexo masculino (56,6%).

De mencionar que do universo global de crianças integradas 10,9%¹ saíram para território estrangeiro, após ter decorrido favoravelmente o período de transição no nosso país, uma vez que não tinha sido encontrada resposta a nível nacional (gráficos 11 e 12).

Gráfico 11 – N.º de crianças integradas em família residente no estrangeiro, por grupo etário



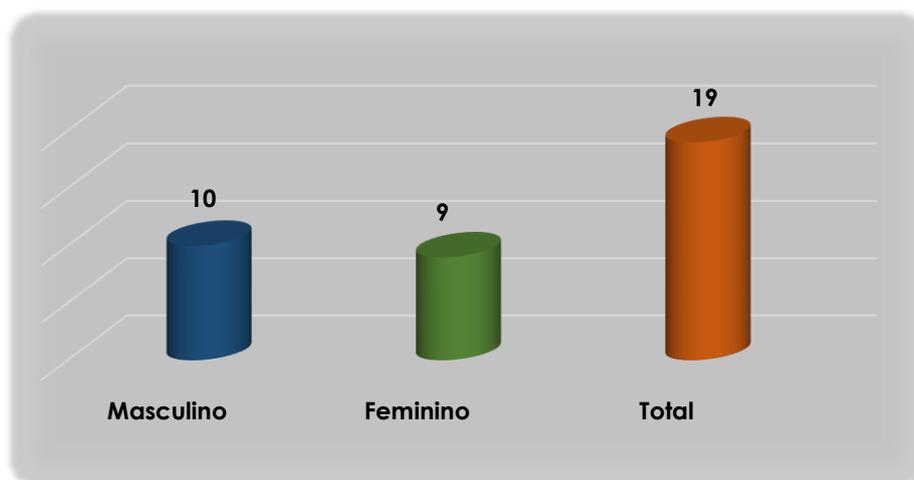
N=19

Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019)

¹ De referir que os dados aqui reportados apenas se cingem às propostas aprovadas em CNA no ano de 2019.



Gráfico 12 – N.º de crianças integradas em família residente no estrangeiro, por sexo



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019)

Para as restantes 52 crianças para quem foi apresentada e confirmada proposta e para as quais não foi possível a concretização do seu projeto adotivo em 2019, verificou-se o seguinte (gráfico 13):

- para 41 crianças estava previsto dar início à sua integração em família adotiva no início de 2020 (seja porque o seu encaminhamento só ocorreu nos últimos dois meses do ano de 2019, o que corresponde à maioria das situações, seja porque a sua situação particular exigiu a realização prévia de diligências adicionais, no âmbito da sua preparação);
- relativamente a 7 das crianças não houve aceitação por parte dos candidatos identificados na proposta apresentada, após conhecimento da sua condição específica, ficando a aguardar nova proposta;
- 4 crianças viram interrompido o seu processo de integração, ficando ou a aguardar nova proposta ou a reavaliação do seu projeto.

Gráfico 13 – N.º de crianças não integradas em 2019 por situação subsequente



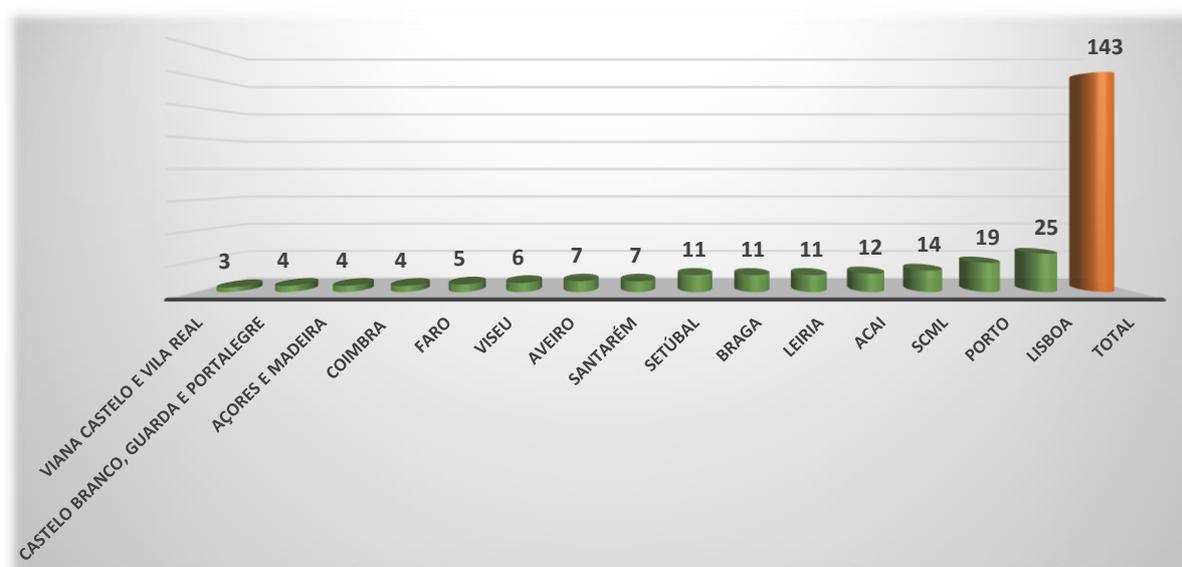
Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019)



2.4. Famílias com proposta confirmada em CNA, em 2019, que integraram crianças por equipa de origem

As referidas 175 crianças foram integradas em 143 famílias, oriundas da área geográfica de intervenção das equipas abaixo identificadas (gráfico 14), sendo que 12 eram residentes no estrangeiro (5 na Bélgica e 7 em França, Malta, Brasil e Itália, abrangendo um total de 19 crianças). O desfazamento entre o número de crianças e de famílias deve-se à existência de fratrias cujos elementos foram integrados em conjunto nas famílias adotantes.

Gráfico 14 - N.º de famílias com proposta confirmada em CNA, em 2019, que integraram crianças por equipa de referência da candidatura

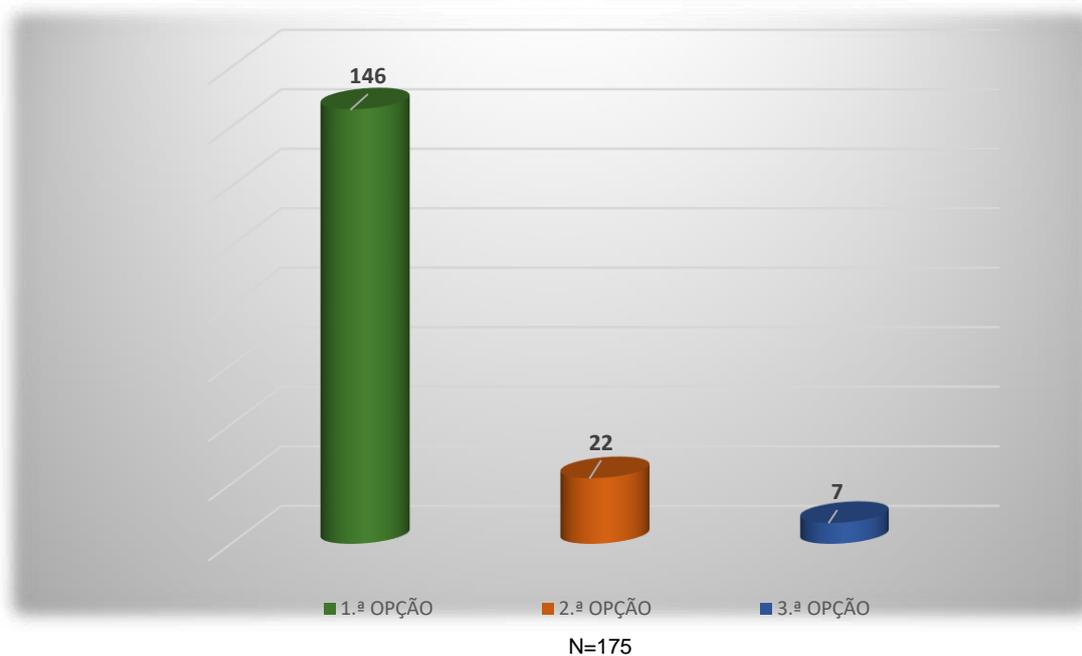


Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A (2019).

2.5. Famílias com proposta confirmada em CNA que integraram crianças, por ordem da opção

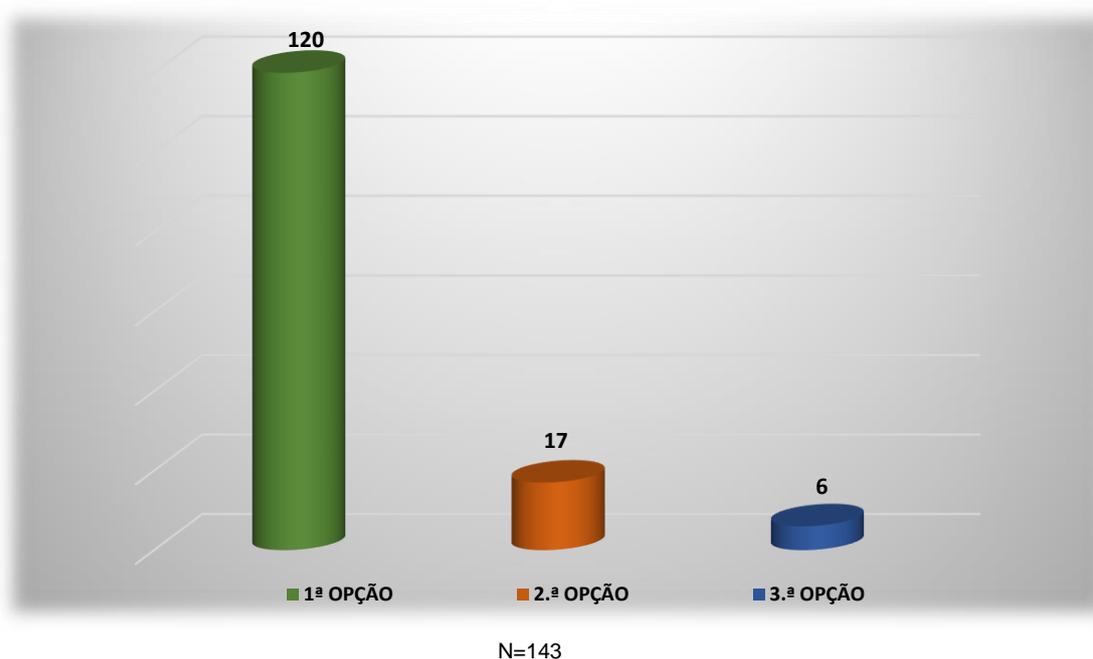
Nos gráficos seguintes, dá-se conta da distribuição das candidaturas referentes às famílias adotivas que receberam crianças por ordem da opção que as mesmas assumiam aquando da apresentação da proposta ao CNA. Constata-se que, das candidaturas que integraram crianças, na grande maioria dos casos, estas correspondiam à sua primeira opção (84,4%), seguindo-se de longe a segunda opção (12,7%) e a terceira opção (2,9%), o que remete para a elevada previsibilidade de aceitação de uma proposta de adoção contemplada pelas equipas proponentes, à semelhança dos anos anteriores (conforme atrás referido).

Gráfico 15 - N.º de crianças com proposta confirmada em CNA, em 2019, que integraram famílias por ordem da opção



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

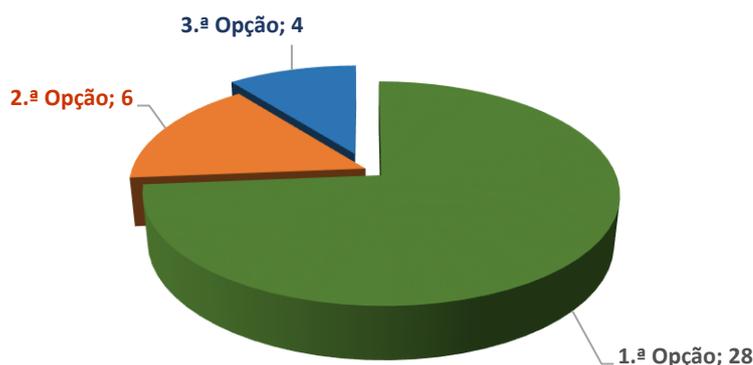
Gráfico 16 - N.º de famílias com proposta confirmada em CNA, em 2019, que integraram crianças por ordem da opção



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).



Gráfico 17 - N.º de propostas de adoção apresentadas e que foram rejeitadas pelos candidatos em 2019



N= 38

Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

Em 2019, conforme revela o gráfico acima, das 38 propostas apresentadas aos candidatos e não aceites por estes, 28 correspondiam à 1.ª opção, 6 à 2.ª opção e 4 ainda à 3.ª opção de encaminhamento validada.

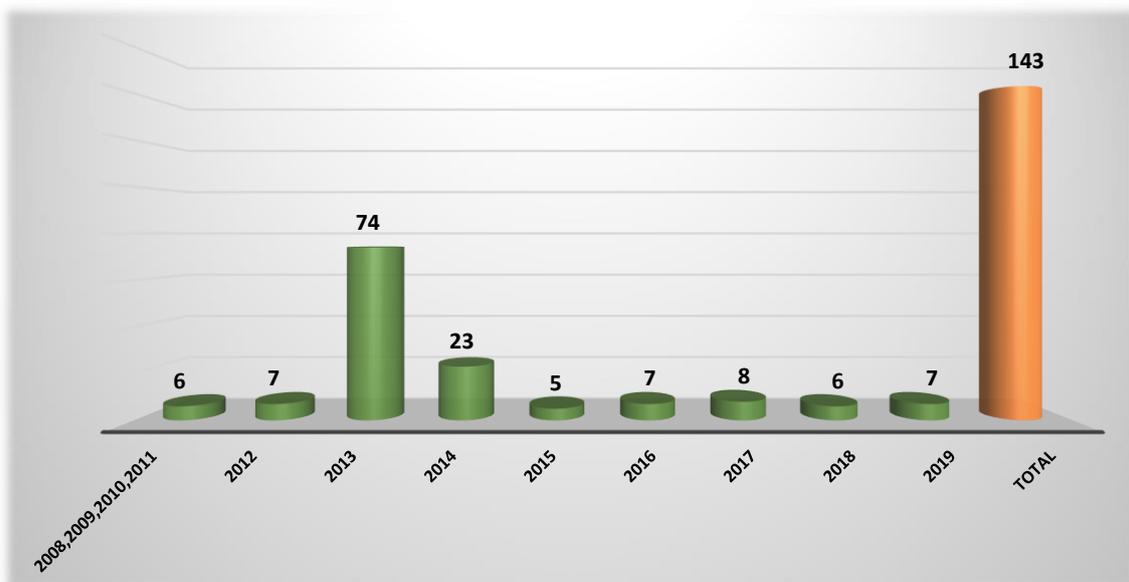
No que respeita à antiguidade das candidaturas que integraram crianças no seu agregado, é possível verificar no gráfico 18 que mais de metade das famílias (67,8%) que integraram crianças em 2019 tinha formalizado a sua candidatura em 2013 (51,7%) ou em 2014 (16,1%), ou seja, há cerca de seis ou cinco anos, mantendo-se a tendência já verificada no ano anterior de longos tempos de espera para um número significativo de candidatos. Importa recordar a este propósito que, quanto mais as pretensões dos candidatos à adoção recaírem sobre crianças mais novas e forem mais específicas e restritivas, maior tenderá a ser o tempo de espera até que lhes seja proposta uma criança pela equipa técnica de adoção, sendo que também existiram famílias que viram concretizado o seu projeto adotivo em prazos mais reduzidos.

Dá-se nota, ainda, que apesar do tempo de espera dos candidatos ser imprevisível, diretamente relacionado com os fatores acima descritos, desde a entrada em vigor do RJPA, as candidaturas devem ser reavaliadas após 3 anos da sua seleção, com elaboração de novo parecer técnico sobre a sua situação atual e capacidade para a parentalidade adotiva, sendo que de tal pode resultar parecer não favorável à emissão de novo certificado.

A realização desta reavaliação das candidaturas, no término dos 3 anos do certificado de seleção, está dependente de manifestação de interesse expressa dos candidatos na manutenção da sua candidatura à adoção, sem a qual ocorrerá a caducidade do referido certificado de seleção e a candidatura é subsequentemente arquivada.

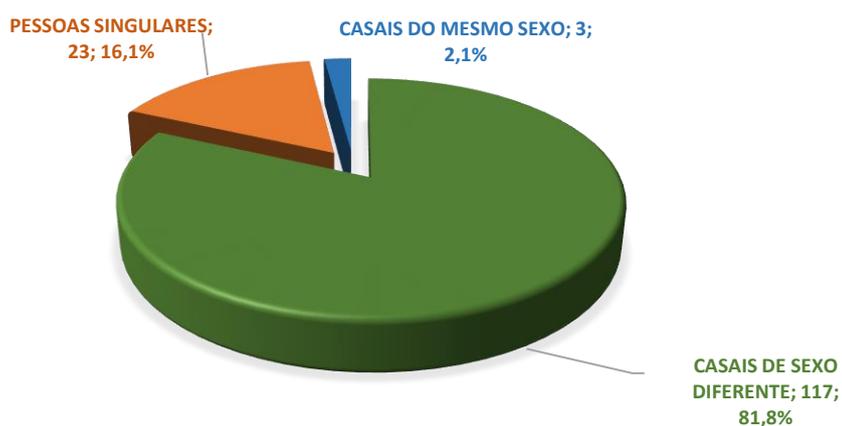
Durante o período em que os candidatos a adotantes selecionados se encontram a aguardar que lhes seja apresentada uma proposta, no âmbito da sua preparação para a parentalidade adotiva, podem ainda ser convidados a participar em ações de formação como preparação complementar para os desafios e problemáticas específicas inerentes à constituição de uma família por via da adoção, regra geral em sessões de grupo (Fase C do Plano de Formação para a Adoção recomendado e/ou outras iniciativas de cariz semelhante).

Gráfico 18 – N.º de candidaturas que integraram crianças, em 2019, por ano da candidatura



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

Gráfico 19 – N.º de candidaturas que integraram crianças, em 2019, por tipologia de família



N= 143

Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

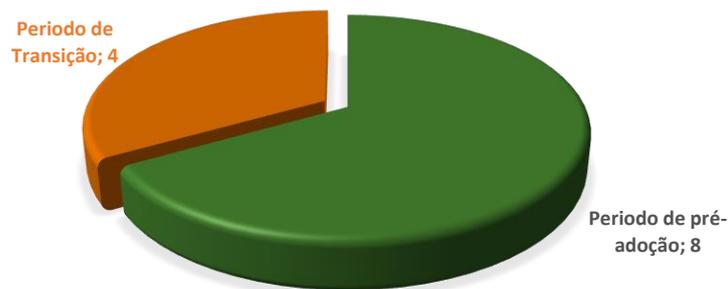
Da análise do gráfico acima apresentado, sobressai que a maioria das famílias que receberam crianças correspondem novamente a candidaturas conjuntas.



2.6. Crianças com interrupção da integração em família adotiva comunicada ao CNA

Em 2019, foi comunicada a este Conselho a interrupção do período de transição de 4 crianças e a interrupção do período de pré-adoção de 8 crianças, sendo que 5 destas 12 crianças (3 delas pertencentes a uma fratria) tinham visto o seu encaminhamento submetido à apreciação do CNA em 2018.

Gráfico 20 - N.º de crianças integradas em família com interrupção da integração por fase do processo

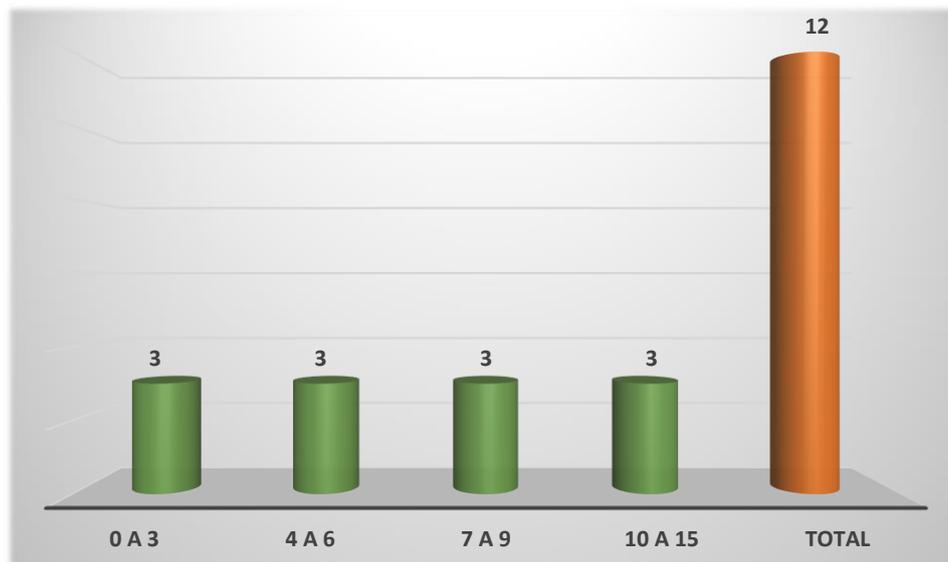


N=12

Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019)

2.6.1. Caracterização das crianças com interrupção da integração em 2019

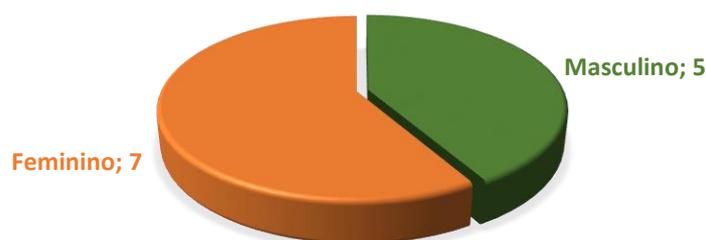
Gráfico 21 - N.º de crianças integradas em família com interrupção da integração, por grupo etário



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).



Gráfico 22 - N.º de crianças integradas em família com interrupção da integração, por sexo



N= 12

Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

Através dos gráficos acima, pode-se constatar a representação das crianças e jovens por grupos etários e sexo.

Das 12 crianças que viram interrompida a sua integração familiar em 2019 (menos 2 do que em 2018), observou-se que metade das crianças (50%) tinha idade igual ou superior a 7 anos.

Quanto à distribuição por sexo, e tendo por referência o universo total das crianças, verificou-se existir um ligeiro predomínio de um sexo em detrimento de outro, 7 eram do sexo feminino e 5 do sexo masculino.

A idade superior a 6 anos, assim como a pertença a uma fratria, ter alguma doença, deficiência ou incapacidade (física, sensorial ou psíquica), entre outras, são características que podem determinar que uma criança seja considerada como tendo *Necessidades Adotivas Particulares* (NAP), uma vez que a sua adoção é, por norma, mais desafiante e requer capacidades particulares por parte da família que a integra. Este facto, aliado à pretensão da maioria dos futuros adotantes, traduz-se frequentemente no número reduzido de candidaturas disponíveis e capacitadas para lidar com determinadas questões, nomeadamente, de saúde, comportamentais e emocionais, próprias das crianças mais crescidas e/ou com uma história de vida pautada por experiências adversas, negligência, mau trato, abandono e privação. Assim sendo, torna-se difícil proporcionar uma nova vivência reparadora, que permita a construção de vínculos estáveis, fortes e seguros entre pais (adotivos) e filhos e o desenvolvimento do sentimento de pertença mútua.

É também de salientar que, apesar da situação de acolhimento residencial dever ser encarada como uma medida provisória e de último recurso, à luz do nosso ordenamento jurídico, que deverá ser mantida apenas quando esgotadas as possibilidades de encontrar uma resposta de tipo familiar, sendo conhecidos os efeitos nefastos da institucionalização no desenvolvimento e saúde das crianças, com implicações ao nível do seu processo de vinculação, o tempo anterior de permanência em acolhimento residencial das crianças cuja integração em família adotiva foi interrompida variou entre os 12 meses e os 3 anos, o que indicia a existência de tempos de permanência em acolhimento ainda muito elevados, por um lado, ainda que se registre uma diminuição quando comparado com o aferido no ano de 2018, a morosidade do sistema de promoção e proteção na definição dos projetos de vida das crianças, por outro, e ainda a fraca existência de famílias de acolhimento em Portugal, confirmada, além do mais, pelos dados constantes no último Relatório CASA publicado.²

² Embora o regime de execução do acolhimento familiar enquanto medida de promoção e proteção tenha sido revisto em setembro de 2019, após consulta pública, ainda não dispomos de dados que nos permitam concluir pela mudança de paradigma do sistema.

2.6.2. Situação subsequente das crianças com interrupção da integração em 2019

Em relação a 4 das crianças, foi possível ou efetivar a sua integração numa nova família ainda em 2019, ficando em situação de pré-adoção, ou planear a sua integração para o início de 2020, após ter sido identificada nova família cuja proposta de encaminhamento foi validada pelo Conselho no final de 2019. As restantes 8 ficaram a aguardar viabilidade de nova proposta.

2.6.3. Interrupção da integração familiar: algumas razões indicadas

Da análise efetuada aos relatórios circunstanciados das equipas técnicas de adoção, remetidos ao CNA em 2019, aquando da comunicação da interrupção da integração da(s) criança(s) na família(s) adotante(s), destacamos o seguinte:

2.6.3.1. Interrupção no período de transição

No período de transição, as interrupções foram motivadas, nomeadamente, pela dificuldade de os candidatos se adaptarem à nova realidade, bem como à insegurança manifestada na tomada de decisões no desempenho do seu novo papel e à ambivalência revelada quanto à prossecução do projeto; pela incapacidade dos candidatos em ler e compreender o comportamento das crianças e responder às suas necessidades emocionais (vinculativas); pela existência de dúvidas por parte dos candidatos quanto à sua capacidade em estabelecer uma relação afetiva similar à filiação biológica, bem como pela dificuldade dos candidatos em gerir a mudança de estatuto de voluntário³ da casa de acolhimento para família adotiva e associada a esse facto, ainda, a dificuldade em gerir a relação de fratria, entretanto, em construção embrionária (no caso de famílias já com filhos).

Acresce referir que em relação a algumas das crianças tinha havido ainda prévia separação de irmãos mais velhos, sendo que esta situação poderá ter criado maiores dificuldades no estabelecimento da relação com a família adotiva (eventualmente, sem que o processo de luto dessa «perda» tivesse sido efetivamente elaborado, não favorecendo a sua disponibilidade para novas relações).

No período de transição, o tempo decorrido entre a data do seu início e a interrupção ocorrida variou entre 2 e aproximadamente 30 dias.

Constatou-se que na maioria das situações, em que se verificou deslocalização de crianças, foi garantida a presença da equipa de seleção dos candidatos, pelo menos, no primeiro dia do período de transição, trabalhando em estreita articulação com a equipa da criança responsável pelo acompanhamento, registando-se um esforço dos serviços para cumprir os procedimentos estabelecidos no Manual de Intervenção dos OSS na Adoção de Crianças.

Verificou-se, igualmente, que nenhuma das candidaturas tinha frequentado a Fase C do Plano de Formação para a Adoção aprovado pelo CNA, formação habitualmente realizada em momento posterior à seleção dos candidatos, quando se estima que poderá ter lugar uma apresentação de proposta de criança no ano seguinte

³ Tradicionalmente, designado de “*família amiga*”, tema sobre o qual o CNA já se debruçou e emitiu a Recomendação n.º 10/2018 de 24.01.2018. As “*famílias amigas*” não têm enquadramento legal específico, constituindo uma forma de voluntariado no âmbito da Lei nº71/1998 de 03 de novembro que estabelece as Bases do Enquadramento Jurídico do Voluntariado, entendendo-se que cabe às direções das casas de acolhimento exercer o maior rigor na seleção e avaliação de candidatos a voluntários, com perfil adequado para exercer a atividade de voluntariado neste contexto específico, estabelecendo com carácter de obrigatoriedade a definição do programa de voluntariado, conforme plasmado nas alíneas a) a i) do artº.9º. do diploma atrás mencionado.

(de acordo com a experiência passada e tanto quanto é possível prever), exceto nas situações de encaminhamento urgente determinado pelo superior interesse da(s) criança(s).

2.6.3.2. – Interrupção no período de pré-adoção

Quanto ao período de pré-adoção, na generalidade, observa-se que o que fundamentou as interrupções foi a dificuldade de vinculação manifestada por parte dos adotantes, sendo notória a dificuldade da família em adaptar-se à(s) criança(s) e à nova dinâmica familiar, bem como compreender e atender às necessidades específicas das crianças (emocionais e comportamentais/lidar com determinadas condutas) e criar um laço, verificando-se um desajuste entre as suas expectativas e a realidade vivenciada, a par de cansaço, fraca resiliência e descrença na possibilidade de mudança, sem conseguir projetar um futuro positivo enquanto família.

Constatou-se, ainda, na maioria das situações, indisponibilidade para prosseguir com o projeto de adoção, pelas razões atrás expostas, assim como, dificuldade de gestão de fratrias constituídas (rivalidade/ciúmes entre irmãos) e das novas fratrias estabelecidas por via da adoção (filho biológico e criança integrada), assim como falta de abertura para a intervenção técnica (da equipa de adoção e/ou de outros profissionais especializados), o que poderá indiciar a fraca flexibilidade dos adotantes.

Nesta fase do processo, em que a criança já se encontra a viver com a nova família, estando à guarda dos adotantes, o tempo de convivência, com acompanhamento e até à rutura, teve durações variáveis, situando-se entre os 17 dias e os 8 meses. A maioria teve uma duração inferior ou igual a 1 mês e, as restantes, superior a 3 meses (importa aqui lembrar que, de acordo com a lei em vigor, as equipas técnicas de adoção acompanham a integração da criança na família num prazo não superior a 6 meses, podendo este, excecionalmente e em situações devidamente fundamentadas, ser prolongado por um período máximo de 3 meses).

Apurou-se que, na maior parte das situações em que se verificou deslocalização de crianças, à exceção das situações oriundas das regiões autónomas, foi garantida a presença da equipa de seleção dos candidatos, pelo menos, no primeiro dia do período de transição.

No acompanhamento do período de pré-adoção, nas situações de crianças com *NAP* e com comportamento mais desafiante, foi intensificada a articulação inter-equipas (equipa do distrito de origem da criança e equipa do distrito dos candidatos onde ocorre o acompanhamento), sempre que surgiram sinais de alerta suscetíveis de poder vir a comprometer o sucesso da adoção, através de contactos telefónicos e partilha de informações e relatórios intercalares de acompanhamento deste período.

Observou-se, igualmente, que nenhuma das candidaturas tinha frequentado as sessões formativas complementares do Plano de Formação para a Adoção (Fase C), tendo sido, contudo, recomendada pelo CNA, na maioria das situações, a abordagem prévia dos seus conteúdos junto dos adotantes, em contexto individual e antes da integração das crianças nas respetivas famílias.

No ano de 2019, verificou-se, globalmente, que a maioria das candidaturas envolvidas nas situações de interrupção eram conjuntas, três tinham filhos, tendo a família adotiva tomado a decisão unilateral e irredutível de interrupção do processo de adoção. As idades dos adotantes situavam-se entre os 35 e os 54 anos de idade.



3. Comparação da atividade do CNA no quadriênio 2016-2019

O quadro 1 reflete uma síntese comparativa da atividade do CNA nos seus quatro anos.

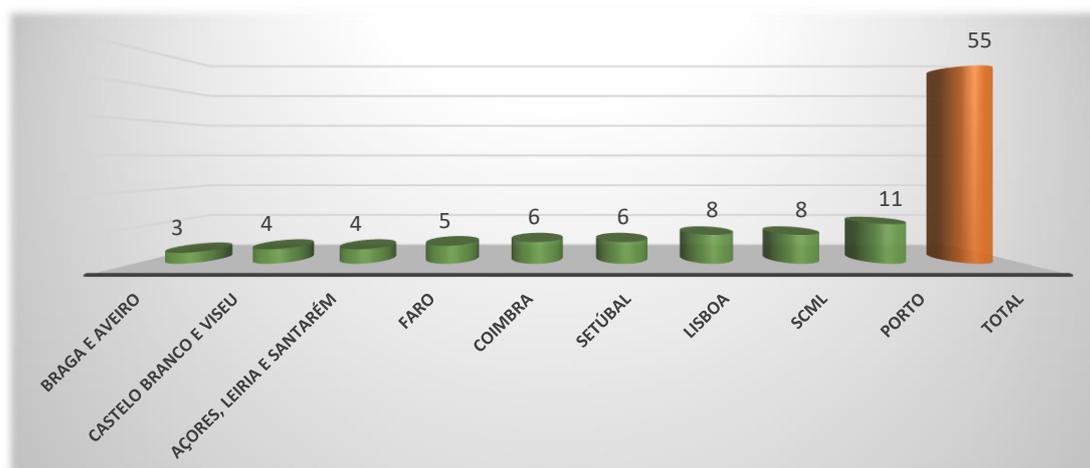
Quadro 1 – Quadro sinóptico da atividade do CNA 2016-2019

Atividade	2016	2017	2018	2019
Propostas apresentadas	274	268	189	191
Opções de encaminhamento analisadas	518	629	477	485
Crianças encaminhadas	260	299	214	227
Crianças integradas	241	268	213 ⁴	194 ⁵
Crianças com Interrupção da integração comunicadas	19	20	14	12
Famílias constituídas	209	220	174 ⁶	159 ⁷

4. Comunicações de adoção de filho de cônjuge e de criança a cargo

No ano de 2019, constatou-se um aumento do número de comunicações recebidas relativamente ao ano transato, tendo o CNA tomado conhecimento do início da pré-adoção de 55 crianças (mais 20 do que em 2018), filhos de cônjuges, distribuídas por 49 candidaturas.

Gráfico 23 - N.º de crianças, filhos de cônjuges, que iniciaram a pré-adoção em 2019 por equipa de adoção



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

⁴ 31 das crianças integradas em 2018 tinham transitado de 2017 uma vez que as suas propostas de encaminhamento foram submetidas a apreciação no final desse ano.

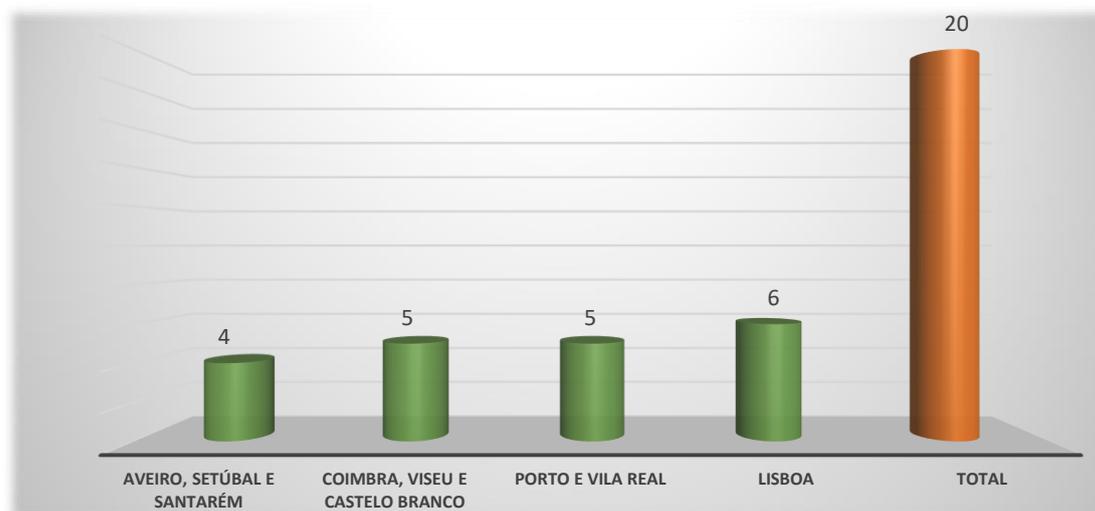
⁵ 19 das crianças integradas em 2019 tinham transitado de 2018 uma vez que as suas propostas de encaminhamento foram submetidas a apreciação no final desse ano.

⁶ 26 das famílias constituídas em 2018 tinham sido propostas como resposta para as crianças acima mencionadas no final de 2017.

⁷ 16 das famílias constituídas em 2019 tinham sido propostas como resposta para as crianças acima mencionadas no final de 2018.

De igual modo, tomou ainda conhecimento do início da pré-adoção de 20 crianças a cargo (mais 13 do que em 2018), distribuídas por 18 candidaturas, conforme está ilustrado no gráfico seguinte.

Gráfico 24 - N.º de crianças a cargo dos adotantes que iniciaram a pré-adoção em 2019 por equipa de adoção



Fonte: Coordenação do CNA – ISSA, I.P.R.A. (2019).

5. Recomendações emitidas

No exercício das suas funções, o CNA elaborou mais uma recomendação aos organismos de segurança social que intervêm em matéria de adoção (alínea d) do n.º 3 do artigo 12.º do RJPA), perfazendo um total de 13 recomendações emitidas desde a sua entrada em funcionamento até ao final de 2019:

Adenda à Recomendação n.º 6/2016, aprovada em reunião do CNA a 22.04.2019, referente aos prazos e procedimentos metodológicos a observar pelas equipas técnicas de adoção responsáveis pelo encaminhamento das crianças, com vista a reforçar a necessidade de agilizar e melhorar a eficácia dos respetivos processos, no que toca à concretização dos projetos de adoção das crianças, em tempo útil (Anexo 1).

6. Emissão de pareceres

No ano de 2019, não se registou qualquer ação relativa à emissão de pareceres prévios para efeitos de concessão de autorização a instituições particulares sem fins lucrativos, para intervenção em matéria de adoção, uma vez que não foi remetido qualquer processo ao CNA neste sentido, nos termos do n.º 3 do artigo 17.º do RJPA.

O mesmo se verificou relativamente ao acompanhamento da atividade que pode ser desenvolvida pelas instituições particulares, na medida em que a intervenção no processo de adoção tem sido assumida apenas pelos serviços do Estado e pela SCML, nos últimos anos.

7. Comunicações (denúncias/reclamações/pedidos de esclarecimento/informação)

O Conselho Nacional deu nota à Assembleia da República, ao Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida e aos Ministérios da Justiça e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de situações que se

têm vindo a verificar com casais, de nacionalidade portuguesa e residentes em Portugal, que, na ausência de enquadramento legal no nosso país, recorrem à gestação de substituição no estrangeiro e, posteriormente, ao recurso do instituto jurídico da adoção, em específico, na modalidade de adoção do filho do cônjuge. Considerou igualmente pertinente dar nota ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça, ao Ministério da Educação e à Agência para a Modernização Administrativa, Instituto Público, com conhecimento à Secretaria de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa, de situações relacionadas com o caráter secreto do processo de adoção e a necessidade de garantir a preservação do segredo de identidade, da família natural e da família adotiva, nos termos do n.º 1 do artigo 5 do RJPA e previsto no artigo 1985.º do Código Civil. Assegurou ainda a resposta às comunicações remetidas quer por particulares, candidatos à adoção, quer por entidades, designadamente, pela Associação «Mimar», pela Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, pelos Centros Distritais de Segurança Social de Aveiro, Coimbra, Setúbal e Viana do Castelo, pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Tribunal Judicial da Comarca de Viana do Castelo – Juízo 1 de Família e Menores (para além do expediente regular relativo à transmissão das deliberações e recomendações do CNA aos OSS).

8. Divulgação

Dando cumprimento ao dever de informação e transparência, foi elaborado e aprovado o Relatório Anual de Atividades referente ao ano anterior (2018), documento de acesso público que se encontra disponível nos sítios oficiais dos OSS que compõem o CNA.

Foram ainda prestados esclarecimentos e facultados alguns dados sobre a adoção a um órgão de comunicação social, de âmbito nacional, a pedido, reconhecendo o papel dos media enquanto prestadores de serviço público e procurando contribuir para o rigor informativo destes.



PARTE III: CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPETIVAS

1. A principal atividade desenvolvida pelo CNA no ano de 2019 centrou-se novamente na apreciação e confirmação das propostas de encaminhamento de crianças em situação de adotabilidade apresentadas pelas equipas técnicas de adoção do país, tanto no âmbito da adoção nacional como internacional;
 - a. Em 2019, foram submetidas ao CNA 191 propostas de encaminhamento (mais 2 do que em 2018) que envolveram a análise de 485 opções de resposta para um total de 227 de crianças (mais 13 do que em 2018). As propostas apresentadas tiveram origem em diversas equipas de adoção (19), continuando a evidenciar-se os serviços do Centro Distrital do Porto, do Centro Distrital de Lisboa e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, cuja prevalência acompanha as tendências demográficas das suas áreas geográficas de intervenção. Por seu turno, as candidaturas apresentadas como opção de encaminhamento para a(s) criança(s) são oriundas de todo o território nacional (com maior destaque para a região de Lisboa) ou mesmo, nalgumas situações, do estrangeiro, dando conta mais uma vez da abertura e da equidade subjacente à metodologia de pesquisa de família adotiva definida pelo CNA. Lembra-se que as crianças só são encaminhadas para a adoção internacional quando não é encontrada família adotante residente em Portugal ou da sua nacionalidade;
 - b. Em 2019, conforme nos anos anteriores, continuou a verificar-se uma elevada correspondência entre os critérios que presidiram à elaboração de propostas de encaminhamento (tendo por base o modelo teórico necessidades das crianças-capacidades dos adultos) e à avaliação efetuada pelo CNA que apenas não validou 1,7% das propostas apresentadas (valor que vem confirmar a tendência já observada para a sua diminuição);
 - c. Mantém-se igualmente a tendência já verificada nos 3 anos anteriores de uma elevada probabilidade de aceitação de proposta por parte dos candidatos referentes às candidaturas apresentadas como primeira opção de encaminhamento;
 - d. A maioria das crianças encaminhadas (individualmente ou em fratria) viu concretizada a sua integração em família adotiva e em território nacional (19, no estrangeiro). Com efeito, as 191 propostas submetidas a validação do CNA em 2019, respeitantes a 227 crianças, deram origem à integração de 175 crianças em 143 famílias adotivas, estando em preparação a colocação de mais 41 crianças no início de 2020 (o que significa que, no total, 216 crianças vão ter a possibilidade de ver concretizada a sua integração em contexto familiar e crescer com a presença de figuras parentais);
 - e. Registou-se um aumento do número de comunicações recebidas relativas à adoção de filho de cônjuge (55 crianças, mais 20 do que em 2018), e de criança a cargo (20, mais 13 do que em 2018) embora não sujeitas a validação do CNA pela sua natureza;
 - f. No ano de 2019, foram comunicadas ao CNA 9 interrupções da integração adotiva respeitantes a 12 crianças (4, no período de transição, e 8, no período de pré-adoção), tendo 5 dessas crianças sido integradas em 2018.



Verifica-se que o número de interrupções, quando comparado com os dados de 2018, 2017 e 2016, continua a diminuir, ainda que de forma ténue. Importa aqui também assinalar que, para 4 destas crianças que vivenciaram interrupção, foi possível elaborar nova proposta de encaminhamento em 2019, concretizando-se a sua integração em família noutra agregado ou perspetivando-se a mesma a curto prazo, após ter decorrido um período de elaboração e aceitação da vivência de uma nova rutura, suportada tecnicamente, e de preparação da criança para um novo projeto adotivo co-construído;

- g. Na maioria das situações em que se verifica interrupção da integração da criança, seja no período de transição para a nova família, seja já no período de pré-adoção, essa decisão resulta da inexistência de indícios favoráveis ao desenvolvimento de uma vinculação afetiva entre a(s) criança(s) e os candidatos e do sentido de pertença familiar. De acordo com os dados apurados, tal como nos anos transatos, a interrupção de integração familiar não surge apenas associada a um determinado tipo de candidatura, quanto à idade e à configuração familiar (pessoa singular, conjunta com ou sem filhos biológicos) ou mesmo à idade da criança (no ano em apreço, ela surge, aliás, como transversal a distintas faixas etárias), nem provavelmente a um único fator em particular, mas sim a uma combinação de fatores, associados quer às características e capacidades dos adotantes quer às características, necessidades e comportamento manifestados pelas crianças, em contexto relacional, a par de uma preparação que se revelou insuficiente perante o desafio presente;
- h. Ainda que sejam residuais, impõe-se dar continuidade ao trabalho iniciado de caracterização das situações de interrupção (cessação dos períodos de transição e de pré-adoção), refletindo sobre os motivos e circunstâncias que deram origem às mesmas, preferencialmente, em grupo mais alargado, e convidando à participação, sempre que possível, de académicos com trabalho desenvolvido na área da adoção, no sentido de enriquecer o debate, com diferentes perspetivas, colher contributos e promover a construção de conhecimento que permita definir novas linhas orientadoras (preventivas) para a melhoria da prática profissional;
- i. De igual modo, e sabendo-se que a frustração do projeto adotivo não ocorre apenas nos períodos de transição e de pré-adoção, convém aqui trazer à reflexão as situações, anualmente reportadas nos relatórios CASA, de reentrada de crianças e jovens no sistema de proteção, máxime, mediante a aplicação de uma medida de acolhimento, na sequência de disrupção ocorrida após o decretamento da adoção. A estas situações, em número reduzido em termos absolutos e afetando sobretudo crianças e jovens adolescentes, mas preocupante relativamente ao universo das crianças adotadas e ao sofrimento e grande vulnerabilidade que esta fase da vida acarreta, acrescem aquelas em que, não tendo dado origem a uma situação de perigo, se vem a ter conhecimento (e já perante adultos em processo de acesso às origens) que o projeto adotivo se frustrou no sentido em que não foram efetivamente criados os laços típicos da filiação.
Esta constatação convoca-nos para a pertinência de monitorizar os resultados da divulgação da possibilidade de acompanhamento em período de pós-adoção (até aos 18 anos de idade da criança adotada ou até aos 21 anos, se assim expressamente solicitado), junto dos candidatos, para que estes o possam considerar como uma opção que podem ativar caso sintam necessidade de apoio e aconselhamento técnico, na superação das dificuldades sentidas nas diferentes etapas do ciclo de vida da família adotiva, contribuindo para a diminuição das disrupções familiares e, conseqüentemente, para o sucesso do projeto adotivo.

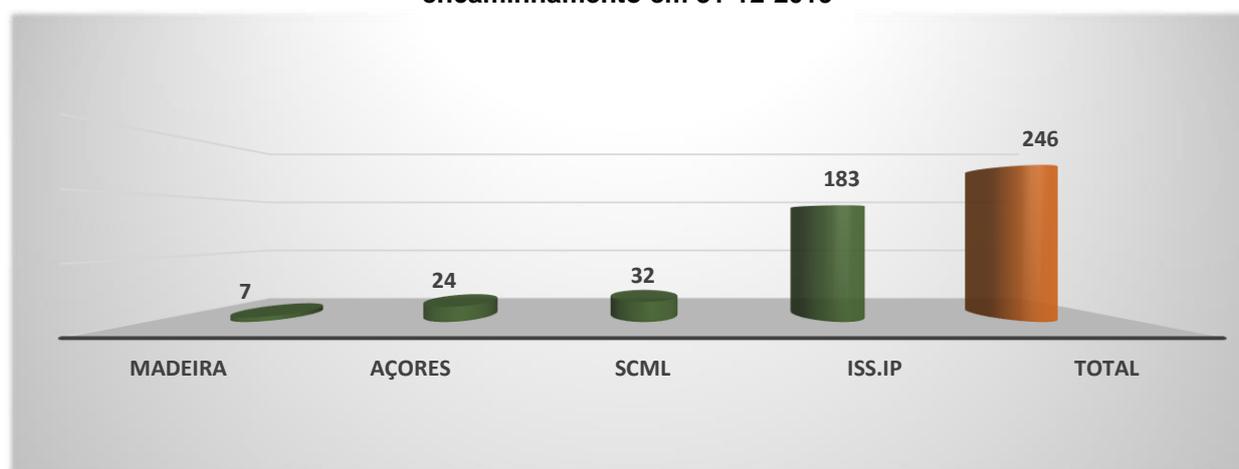


Uma eventual alteração legislativa tornando obrigatório um *follow up* poderia igualmente ser considerada como um ótimo meio de prevenir e despistar precocemente o risco de disrupção e fomentar um encaminhamento em tempo útil para apoio técnico especializado.

- j. Os serviços de adoção, em estreita articulação com as equipas técnicas das instituições com resposta de acolhimento (ou de enquadramento) onde se encontrem crianças em situação de adotabilidade, deverão garantir de modo sistemático a implementação integral do Programa de Preparação da Criança para a Adoção (PPCA)⁸, aprovado pelo CNA, que visa ajudar as crianças a integrar a sua história de vida de forma organizadora e facilitar a sua transição para a nova família (adotiva), tendo em vista o sucesso da sua integração;
- k. Ao nível da preparação dos candidatos à adoção, recomenda-se de novo que seja igualmente garantida a efetiva frequência e participação de todos os candidatos a adotantes (já selecionados) nas sessões formativas de preparação complementar do Plano de Formação para a Adoção (Fase C)⁹, aprovado pelo CNA, que visa a construção de projetos realistas, um maior conhecimento das características das crianças em situação de adotabilidade, nomeadamente, com *Necessidades Adotivas Particulares* e contribuir para a capacitação dos futuros adotantes para lidar com as especificidades e desafios da parentalidade adotiva.

Apesar dos resultados alcançados para um número significativo de crianças, a atividade das equipas técnicas de adoção nacionais, da ACAI e do Conselho Nacional, enquanto órgão que confirma todos os encaminhamentos adotivos propostos no país, continua a constituir-se como um grande desafio, em particular no que toca às crianças com *Necessidades Adotivas Particulares*.

Gráfico 25 – Nº de crianças com sentença de adotabilidade decretada a aguardar proposta de encaminhamento em 31-12-2019

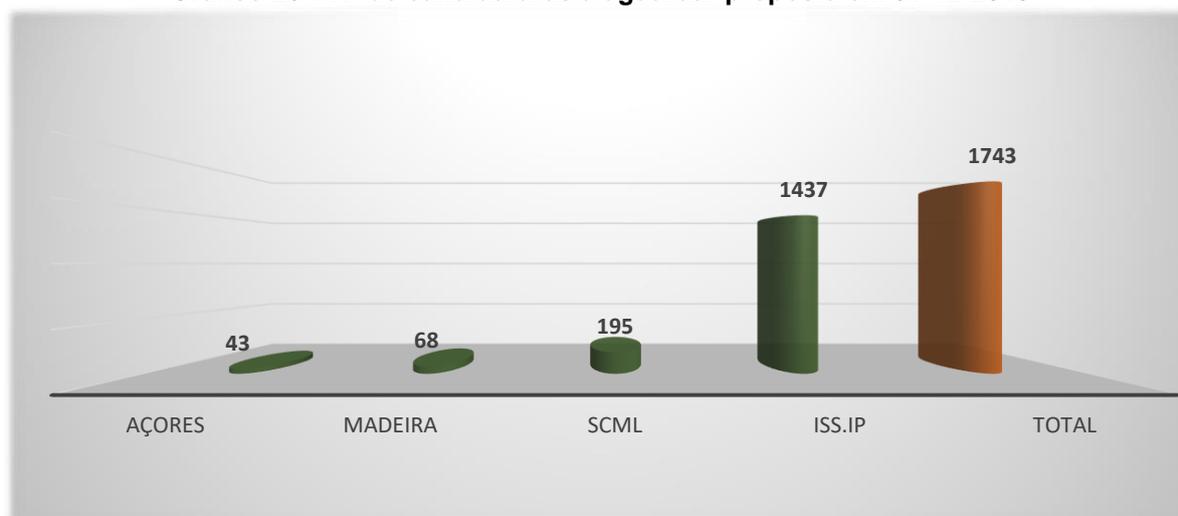


Fonte: OSS – 31 de dezembro de 2019

⁸ Programa desenvolvido pela professora, investigadora e psicoterapeuta Margarida Rangel Henriques da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, em coautoria com as Mestres Margarida Domingues, Diana Neves Teixeira e Sara Silva.

⁹ Plano concebido pela Prof.^a Dr.^a Margarida Rangel Henriques e Prof.^a Dr.^a Maria Barbosa Ducharne, ambas da Faculdade acima identificada.

Gráfico 26 – Nº de candidaturas a aguardar proposta em 31-12-2019



Fonte: OSS – 31 de dezembro de 2019

Como se pode constatar mais uma vez pelos dados disponibilizados pelos 4 OSS, apresentados nos gráficos supra, 246 crianças aguardavam a concretização do seu projeto adotivo (com sentença de adotabilidade decretada e transitada em julgado em 2019, ou anteriormente, por estarem na condição de *NAP*, ou ter sido recentemente decretada), assim como 1743 candidaturas selecionadas para a adoção. Importa reforçar que este desfasamento se deve à impossibilidade de, apesar do número elevado de candidaturas selecionadas em bolsa (a aguardar proposta), compatibilizar as pretensões e capacidades manifestadas pelos candidatos com as características/antecedentes e necessidades específicas das crianças em situação de adotabilidade, tendo em conta que a adoção visa a prossecução do superior interesse da criança e o encontro do candidato com o perfil mais adequado para cada uma dessas crianças enquanto ser único.

Em Portugal, a maioria dos candidatos continua a pretender adotar crianças de tenra idade e sem problemas de saúde, tendo história prévia de vivência de problemas de infertilidade, desejando aceder à parentalidade pela via da adoção.

Por fim, assinala-se que, com exceção das situações em que se verifica prestação de consentimento prévio para a adoção perante um juiz ou a modalidade de confirmação de permanência de criança a cargo, a definição dos projetos de vida das crianças para a adoção e a consequente aplicação da medida de promoção e proteção de confiança com vista a futura adoção (alínea g) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei 142/2015, de 8 de setembro) é da competência exclusiva dos tribunais, se entendido que esta corresponde aos seus direitos e superior interesse, com base em pareceres técnicos fundamentados, nomeadamente, das equipas técnicas multidisciplinares que lhe prestam assessoria (e/ou das Comissões de Proteção), no âmbito dos processos de promoção e proteção.

No nosso sistema de promoção de direitos e de proteção, que tem como um dos princípios orientadores da intervenção a subsidiariedade, entre outros, só quando estão esgotadas todas as possibilidades de recuperação/capacitação das famílias de origem e da avaliação resultar que a reunificação familiar não corresponde ao interesse primordial da criança, não existindo ou estando seriamente comprometidos os vínculos próprios da filiação, deverá a criança ser encaminhada para a adoção, por decisão judicial, tornando viável a sua integração numa família alternativa.

Apesar de o instituto da adoção em Portugal ter sofrido ao longo dos anos diversas revisões, e se pretender que a adoção seja célere, continua-se a observar que a definição do projeto de vida das crianças com

processo de promoção e proteção nem sempre ocorre, em tempo útil, no superior interesse da(s) criança(s), uma vez que o excessivo prolongamento do tempo (frequentemente observado) para a aplicação de uma medida de adotabilidade tem repercussões na efetiva possibilidade de concretização do respetivo projeto. A isto acresce o sistema português assente ainda quase exclusivamente no acolhimento residencial com as consequências nefastas que tal acarreta quer para o desenvolvimento da criança quer para a possibilidade de vinculação futura a uma nova família, conforme já aludido no nosso relatório.

O acolhimento preferencial em família em relação ao acolhimento residencial, já consagrado na lei no âmbito da aplicação das medidas em regime de colocação, perspectiva-se como uma forma alternativa (provisória) de proteger a criança em perigo, em especial até aos 6 anos de idade, e de prevenir os efeitos nefastos daquele tempo de decisão propiciando à criança, no caso de vir a ter um projeto de adoção, a experiência e o suporte afetivo da vivência em família segura tão necessários para a sua capacidade de aceitação e de estabelecer novos vínculos.

Assim, para além dos intervenientes acima identificados, há todo um conjunto de entidades com competência em matéria de infância e juventude cuja intervenção prévia é determinante na promoção e concretização dos direitos da criança, em particular do seu direito à vida em família consagrado na Convenção dos Direitos da Criança, em tempo útil, e ao seu desenvolvimento saudável e harmonioso.



SIGLAS E ABREVIATURAS

ACAI – Autoridade Central para a Adoção Internacional Portuguesa

CASA – Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das crianças e jovens

CNA – Conselho Nacional para a Adoção

GAT – Gabinete de Apoio Técnico

IPPS – Instituição Particular de Solidariedade Social

ISS, I.P. – Instituto da Segurança Social, Instituto Público

ISSA, IPRA – Instituto da Segurança Social dos Açores, Instituto Público Regional dos Açores

ISSM, IP-RAM – Instituto de Segurança Social da Madeira, Instituto Público da Região Autónoma da Madeira.

MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

NAP – Necessidades Adotivas Particulares

OSS – Organismo(s) de Segurança Social

RJPA - Regime Jurídico do Processo de Adoção

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SGO - Setor de Gestão Organizacional



ANEXO 1 – RECOMENDAÇÃO AOS OSS



ADENDA À RECOMENDAÇÃO N.º 6/2016
(Aprovada em reunião de CNA a 22/04/2019)

Enquadrado pela alínea d) do n.º 3 do artigo 12.º da Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro, o Conselho Nacional para a Adoção (CNA) recomenda aos organismos de segurança social que intervêm em matéria de adoção que emanem a seguinte orientação às respetivas equipas de adoção, com vista melhorar a eficácia do processo de encaminhamento das crianças em situação de adotabilidade, em complemento à Recomendação n.º 6/2016 (Aprovada em reunião de CNA a 21.11.2016).

Considerando que:

- O novo Regime Jurídico do Processo de Adoção (RJPA), aprovado pela Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro, visando agilizar a concretização da integração das crianças em família adotiva, introduziu alterações, no regime do consentimento prévio para a adoção, cujo procedimento tem caráter urgente, é de comunicação obrigatória ao organismo de segurança social, possibilita a decisão de confiança administrativa e tem caráter irrevogável e não caduca;
- O Conselho Nacional para a Adoção já recomendou aos organismos de segurança social que intervêm em matéria de adoção prazos de atuação, nomeadamente, para lançamento de pesquisa de família adotiva a nível nacional e para apresentação de proposta de encaminhamento ao Conselho, visando reforçar a necessidade de agilizar os procedimentos das equipas e concretizar os projetos de adoção da(s) criança(s), em tempo útil (Recomendação N.º 6/2016, de 21 de novembro);
- O primeiro ano de vida de uma criança é de importância crucial em termos de vinculação e desenvolvimento biopsicossocial;
- Ao Conselho Nacional para a Adoção foi manifestada preocupação no que concerne aos tempos de permanência das crianças em acolhimento residencial e, em particular, nas situações em que foi prestado validamente Consentimento Prévio para a Adoção nos termos da lei;
- Nem sempre os tribunais procedem à notificação imediata dos OSS, como a lei determina, dos consentimentos prestados para a adoção, possibilitando atempadamente o início das diligências destinadas ao encaminhamento adotivo;



ADENDA À RECOMENDAÇÃO N.º 6/2016
(Aprovada em reunião de CNA a 22/04/2019)

- Alguns tribunais vêm optando pela aplicação subsequente da alínea g) do n.º 1 do artigo 35.º da LPCJP no âmbito de um processo de promoção e proteção, com o inerente atraso no efetivo encaminhamento adotivo, quanto mais não seja, pela necessidade de aguardar o trânsito em julgado.

Recomenda o CNA o seguinte:

- Seja reforçada junto dos serviços de adoção do país a necessidade de agilizar os procedimentos das equipas técnicas e concretizar os projetos de adoção da(s) criança(s), em tempo útil, procurando cumprir os prazos de atuação temporalmente definidos e recomendados pelo CNA na sua Recomendação N.º 6/2016, de 21 de novembro (para além dos previstos na lei);

- Seja dada especial atenção aos prazos relativos aos procedimentos específicos das equipas de adoção no caso de crianças até um ano de idade com consentimento prévio para a adoção devidamente notificado à equipa de adoção pelo tribunal que o tiver registado;

- Seja equacionada a possibilidade de estabelecer canais céleres de comunicação inter-serviços de modo a permitir iniciar antecipadamente as diligências relativas ao estudo de caracterização da(s) criança(s) e consequente pesquisa de família, com vista à tomada de decisão e concretização da integração da(s) criança(s) na família adotiva, no mais curto espaço de tempo possível, sempre que se verifiquem situações de abandono e seja expectável que o consentimento prévio para a adoção venha a ser prestado;

- Verificados todos os requisitos necessários, seja apresentada pelas equipas técnicas de adoção ao Conselho Nacional para a Adoção, com caráter de urgência, proposta de encaminhamento com vista a confiança administrativa, que será apreciada em reunião extraordinária, se justificado.



ANEXO 2 – QUADRO SÍNTESE ESTATÍSTICO ADOÇÃO NACIONAL 2019



Quadro síntese das características das crianças em situação de adotabilidade, candidaturas e pretensões dos candidatos a aguardar proposta
Situação a 31/12/ 2019 (dados nacionais)

Candidaturas a aguardar proposta em 31/12/2019* (N)**		Crianças em situação de adotabilidade em 31/12/2019 (N)**	Crianças em situação de adotabilidade em 31/12/2019 (%)**	Pretensões dos candidatos em 31/12/2019 (%)
1548		214	100%	100%
Características das crianças		Crianças em situação de adotabilidade		Pretensões dos candidatos
Grupos etários	0 a 1 anos	19	8,9%	34,1%
	2 a 3 anos	19	8,9%	35,6%
	4 a 6 anos	35	16,4%	24,8%
	7 a 9 anos	40	18,7%	4,4%
	10 a 12 anos	48	22,4%	1,0%
	13 a 15 anos	53	24,8%	0,2%

Crianças integradas em famílias	88	41,1%	24,3%
---------------------------------	----	-------	-------

		100%		
Situação de saúde	Sem problemas	111	51,9%	59,1%
	Problemas ligeiros	46	21,5%	40,5%
	Problemas graves	57	26,6%	0,4%
Indicador de deficiência	NÃO	148	69,2%	99,3%
	SIM	66	30,8%	0,7%

(*) 1228 candidaturas conjuntas; 320 candidaturas singulares

Fontes: Organismos de Segurança Social-SISS/Base de Dados da Adoção - dez. 2019

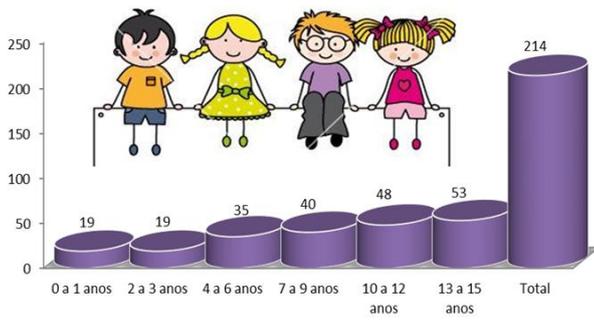
(**) SCML: dados não disponíveis

Em 31/12/2019:

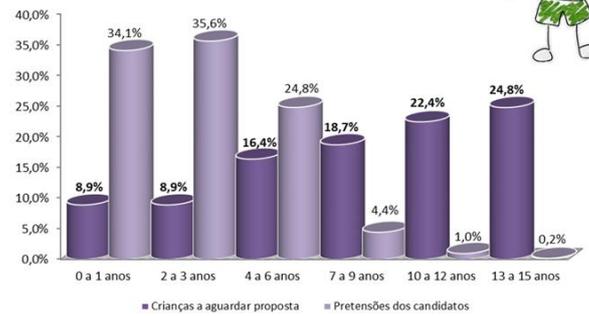
1. o número de candidaturas a aguardar proposta era sete vezes superior ao número de crianças em situação de adotabilidade.
2. 70% das pretensões dos candidatos estavam voltadas para as crianças de 0 a 3 anos, enquanto que as crianças neste grupo etário eram cerca de 18% do total.
3. Por outro lado, as crianças com 7 anos ou mais eram 66%, enquanto que as pretensões dos candidatos para os respetivos grupos etários somavam 6%.
Outros fatores condicionam o encaminhamento das crianças para as famílias, como sejam pertença a família e a situação de saúde.
4. Menos de 1/4 das pretensões dos candidatos estava direcionada para a adoção de irmãos. Daqueles que pretendiam famílias, apenas 2,4% admitiam 3 irmãos, não havendo registo de candidaturas com pretensões acima desse número.
5. 27% das crianças revelavam problemas de saúde graves e 31% eram portadoras de deficiência, enquanto que as pretensões dos candidatos correspondiam a 0,4% e 0,7% para estas situações, respetivamente.



Número de crianças em situação de adotabilidade por grupos etários



Percentagem de crianças em situação de adotabilidade por grupos etários e pretensões dos candidatos



Percentagem de crianças em situação de adotabilidade por integração em fratrias e pretensões dos candidatos



Percentagem de crianças em situação de adotabilidade por situação de saúde, indicador de deficiência e pretensões dos candidatos

